



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Committee on

**Rules,
Procedures and the
Rights of Parliament**

Chair:

The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, February 11, 2003
Wednesday February 12, 2003

Issue No. 5

First and second meetings on:

The Code of Conduct

APPEARING:

The Honourable Sharon Carstairs, P.C.,
Leader of the Government in the Senate

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité permanent du

**Règlement, de la
procédure et des
droits du Parlement**

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 11 février 2003
Le mercredi 12 février 2003

Fascicule n° 5

Première et deuxième réunions concernant:

Le Code de déontologie

COMPARAÎT:

L'honorable Sharon Carstairs, c.p.
Leader du gouvernement au Sénat

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING COMMITTEE ON RULES,
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|---|---|
| * Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Di Nino
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C.
Kroft | Murray, P.C.
Ringuette-Maltais
Robertson
Rompkey, P.C.
Smith, P.C.
Stratton
Wiebe |
| * Lynch-Staunton
(or Kinsella) | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

Substitution pending for Senator Bacon (*February 12, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kroft was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*February 10, 2003*).

The name of the Honourable Senator Ringuette-Maltais* was substituted for that of the Honourable Senator Pitfield (*February 6, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser was added (*February 6, 2003*).

* Adoption of the 4th report of the Selection Committee

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- | | |
|---|---|
| * Carstairs, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)
Di Nino
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p.
Kroft | Murray, c.p.
Ringuette-Maltais
Robertson
Rompkey, c.p.
Smith, c.p.
Stratton
Wiebe |
| * Lynch-Staunton
(ou Kinsella) | |

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

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

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Bacon (*le 12 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 10 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette-Maltais* substitué à celui de l'honorable sénateur Pitfield (*le 6 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser était ajouté (*le 6 février 2003*).

* Adoption du 4^e rapport du Comité de Sélection

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 4, 2003:

“Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.:

That the documents entitled: “Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence” and “Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report”, tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament,

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the motion be amended by adding the following:

“That the Committee, in conjunction with this review, also take into consideration at the same time the code of conduct in use in the United Kingdom Parliament at Westminster, and consider rules that might embody standards appropriate for appointed members of a House of Parliament who can only be removed for cause; and

That the Committee make recommendations, if required, for the adoption and implementation of a code of conduct for Senators, and concerning such resources as may be needed to administer it, including consequential changes to statute law that may be appropriate.”.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Sparrow moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that the motion in amendment be amended by adding the following:

“That the Committee, in conjunction with the review, also take into consideration the present Rules of the Senate, the Parliament of Canada Act, the Criminal Code of Canada, the Canadian Constitution, and the Common Law to determine after a full compilation and review of these provisions whether they do of themselves adequately serve to assure high ethical standards in the actions of Senators in performing their duties.”

The question being put on the sub-amendment, it was adopted.

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.,

And on the motion in amendment, as amended, of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool.

ORDRE DE RENVOI

Extrait *des Journaux du Sénat* du mardi, 4 février 2003:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool, que la motion soit modifiée par adjonction de ce qui suit:

«Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine également au même moment, d'une part, le code de déontologie en vigueur au Parlement du Royaume-Uni à Westminster et, d'autre part, des règles établissant des normes auxquelles pourraient être soumis les membres d'une chambre du parlement qui sont nommés, et qui ne peuvent être révoqués que pour cause; et

Que le Comité formule, s'il y a lieu, des recommandations visant l'adoption et la mise en œuvre d'un code de déontologie à l'intention des sénateurs, et les ressources nécessaires à sa mise en application, ainsi que les modifications législatives qu'il serait opportun d'apporter pour y donner effet.»

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Sparrow propose, appuyé par l'honorable sénateur Cools, que la motion d'amendement soit modifiée par l'ajout, de ce qui suit:

«Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine aussi le libellé actuel du Règlement du Sénat, de la Loi sur le Parlement du Canada, du Code criminel du Canada et de la Loi constitutionnelle du Canada ainsi que la common law afin de déterminer, après les avoir isolées et étudiées, si leurs dispositions pertinentes suffisent à elles seules à garantir le respect par les sénateurs de normes élevées en matière d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions.»

Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Et sur la motion d'amendement, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Sparrow, that further debate on the motion in amendment, as amended, be adjourned until the next sitting.

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

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.,

And on the motion in amendment, as amended, of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, as amended, it was adopted.

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.:

That the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament;

That the Committee, in conjunction with this review, also take into consideration at the same time the code of conduct in use in the United Kingdom Parliament at Westminster, and consider rules that might embody standards appropriate for appointed members of a House of Parliament who can only be removed for cause;

That the Committee, in conjunction with the review, also take into consideration the present Rules of the Senate, the Parliament of Canada Act, the Criminal Code of Canada, the Canadian Constitution, and the Common Law to determine after a full compilation and review of these provisions whether they do of themselves adequately serve to assure high ethical standards in the actions of Senators in performing their duties, and

That the Committee make recommendations, if required, for the adoption and implementation of a code of conduct for Senators, and concerning such resources as may be needed to administer it, including consequential changes to statute law that may be appropriate.

The motion, as amended, was adopted."

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Sparrow, que la suite du débat sur la motion d'amendement, telle que modifiée, soit renvoyée à la prochaine séance.

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

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Et sur la motion d'amendement, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool.

Après débat,

La motion d'amendement, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.,

Que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine également au même moment, d'une part, le code de déontologie en vigueur au Parlement du Royaume-Uni à Westminster et, d'autre part, des règles établissant des normes auxquelles pourraient être soumis les membres d'une chambre du parlement qui sont nommés, et qui ne peuvent être révoqués que pour cause;

Que, dans le cadre de son étude, le Comité examine aussi le libellé actuel du Règlement du Sénat, de la Loi sur le Parlement du Canada, du Code criminel du Canada et de la Loi constitutionnelle du Canada ainsi que la common law afin de déterminer, après les avoir isolées et étudiées, si leurs dispositions pertinentes suffisent à elles seules à garantir le respect par les sénateurs de normes élevées en matière d'éthique dans l'exercice de leurs fonctions; et

Que le Comité formule, s'il y a lieu, des recommandations visant l'adoption et la mise en oeuvre d'un code de déontologie à l'intention des sénateurs, et les ressources nécessaires à sa mise en application, ainsi que les modifications législatives qu'il serait opportun d'apporter pour y donner effet.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 11, 2003
(13)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:02 a.m., this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Di Nino, Joyal, P.C., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, P.C., Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, Wiebe (10).

Other senators present: The Honourable Senators Carstairs, P.C., Gauthier, Sparrow (3).

Also in attendance: From the Committees Directorate, Krista Durrell; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson, Margie Young; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, Vincent MacNeil; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002.

APPEARING:

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government in the Senate.

The Honourable Senator Milne moved, — That no votes be held before all witnesses are heard.

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

The Honourable Senator Carstairs, P.C., made a presentation and answered questions.

At 10:30 a.m., the committee proceeded *in camera* to discuss a draft agenda.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 11 février 2003
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 02, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Di Nino, Joyal, c.p., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Carstairs, c.p., Gauthier et Sparrow (3).

Également présents: De la Direction des comités, Krista Durrell; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young; du bureau de l'honorable sénateur Milne, Jeff Paul; du bureau de l'honorable sénateur Carstairs, Vincent MacNeil; Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité entame l'étude, sur motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et d'autres lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

COMPARAÎT:

L'honorable Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement au Sénat.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — Qu'aucun vote n'ait lieu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Carstairs, c.p., fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 10 h 30, le comité poursuit ses délibérations à huis clos en vue d'examiner un projet d'ordre du jour.

À 10 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, February 12, 2003
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:07 p.m., this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, P.C., Ringuette-Maltais, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, Wiebe (13).

Other senators present: The Honourable Senators Austin, Gauthier, Phalen, Sparrow (4).

Also in attendance: From the Committees Directorate, Krista Durrell; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson, Margie Young.

Also present: The official reporters of the Senate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002.

WITNESS:

From the Senate of Canada:

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Mr. Audcent made a presentation and answered questions.

It was agreed that Mr. Audcent provide further information, either by way of testimony at a later date, or in writing, on the privileges of the Senate and how they relate to this issue.

It was agreed that Mr. Audcent continue the discussion of issues raised by his initial presentation at the next sitting of the committee.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 12 février 2003
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 07, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs DiNino, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Kinsella, Kroft, Milne, Murray, c.p., Ringuette-Maltais, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton, Wiebe (13).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Austin, Gauthier, Phalen et Sparrow (4).

Également présents: De la Direction des comités, Kirsta Durrell; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité entame l'étude, sur motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., des documents intitulés: «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

TÉMOIN:

Du Sénat du Canada:

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

M. Audcent fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que M. Audcent fournira un supplément d'information, soit en revenant témoigner à une date ultérieure, soit par écrit, concernant les privilèges du Sénat en rapport avec cette question.

Il est entendu — Que M. Audcent continuera de discuter des points soulevés par son exposé initial lors de la prochaine séance du comité.

À 13 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 11, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:02 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are meeting this morning to discuss a package of documents that has been presented to the Senate by the government on new ethics and conflict of interest rules for senators. This package is based on a report that one of our colleagues, Senator Oliver, prepared in conjunction with his House of Commons counterpart, Mr. Milliken, who is now speaker of the other place.

Testifying before us this morning is Senator Carstairs, the Leader of the Government in the Senate. She is the only cabinet minister in the Senate and she is the minister responsible for the ethics package.

Honourable senators, due to the fact that we are covering this important discussion on CPAC and because our committee slot times are so limited in scope, I will not introduce the senators individually. I will ask CPAC to do that when senators first speak. For the benefit of viewers, and since these gentlemen are never introduced, on my left is Mr. Armitage, our committee clerk and on my immediate right is Mr. Robertson, our researcher from the Library of Parliament.

I will note that attendance is much the same as in the previous committee that I chaired. We have always had a tacit agreement that there will be no votes before all the witnesses have been heard. I would like to make that a formal agreement, that there will be no votes until all the witnesses have been heard and all the evidence is before us. At that point, it will be a different kettle of fish, and I will invite the committee itself to decide how it wishes to proceed from that point forward. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Let it clearly be shown that there will be no votes until the witnesses have been heard. In the interests of brevity, I would actively discourage the raising of points of order or privilege. I will guarantee that everyone will have as much time as possible to question the witnesses, and a full discussion of everything will follow.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 11 février 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 02 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

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

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin pour discuter d'un ensemble de propositions concernant les nouvelles règles en matière de déontologie et de conflit d'intérêts touchant les sénateurs qui a été déposé au Sénat par le gouvernement. Ces propositions reposent sur le rapport présenté par un de nos collègues, le sénateur Oliver, de concert avec son homologue de la Chambre des communes, M. Milliken, qui est maintenant président de la Chambre.

Nous recevons ce matin le sénateur Carstairs, leader du gouvernement au Sénat. Elle est la seule ministre à siéger au Sénat et elle est responsable des propositions relatives au code de déontologie.

Honorables sénateurs, comme nos délibérations sont retransmises sur CPAC et que le temps dont dispose le comité est si limité, je n'ai pas l'intention de présenter les sénateurs individuellement. Je vais laisser le soin aux responsables de CPAC de faire ceci au moment où les sénateurs prennent la parole pour la première fois. Pour la gouverne des téléspectateurs, et puisque ces messieurs ne sont jamais présentés, je vous signale que la personne à ma gauche est M. Armitage, le greffier du comité, et à ma droite immédiate se trouve M. Robertson, l'attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Je vous signale également que la participation se fera plus ou moins dans les mêmes conditions qu'au comité que j'ai présidé précédemment. Nous avons toujours eu une entente tacite pour qu'il n'y ait pas de votes avant que le comité ait entendu tous les témoins. J'aimerais en faire une entente officielle, à savoir qu'aucun vote ne sera tenu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus et que le comité n'aura pas reçu tous les témoignages pertinents. À ce moment-là, ce sera une autre paire de manches, et j'inviterai le comité à déterminer comment il voudrait procéder à partir de là. Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord?

Honorables sénateurs: D'accord.

La présidente: Qu'il soit donc clairement indiqué au compte rendu qu'il n'y aura pas de votes au comité tant que nous n'aurons pas entendu tous les témoins. Mais pour gagner du temps, je vous incite vivement à ne pas faire de rappels au Règlement ou soulever des points de privilège. Je vous assure que chacun aura autant de temps que possible pour interroger les témoins, et que nous discuterons de tout par la suite.

I will keep a speakers' list and I will follow it closely, based on when I see your hands raised. I will also ask senators to keep their preambles as short as possible, again in the interests of hearing from the witnesses themselves.

Any suggestions to the chair will be much appreciated to expedite the proceedings of the committee.

Hon. Sharon Carstairs (Leader of the Government): Madam chair, honourable senators, I am pleased to have this opportunity to appear before you today to discuss the proposed ethics commissioner and the code of conduct for parliamentarians.

[*Translation*]

This issue has been studied a number of times by parliamentarians, most recently by the Oliver-Milliken Committee, which tabled its report in 1997.

[*English*]

The government is proposing that the position of the ethics commissioner be an officer of Parliament. Like other officers of Parliament, the ethics commissioner would be established in statute. The draft bill presently before you is a basis for providing remuneration and office resources to that ethics commissioner. It also outlines how the commissioner would administer the conflict of interest code for public office holders.

The basis for this draft bill is, as you know, the Oliver-Milliken report, which was the last report undertaken by parliamentarians. It was chosen because the thoughts expressed represented those of a committee of parliamentarians from both chambers in 1997.

The Oliver-Milliken report recommended that any legislation would be supported by non-statutory rules. One set of rules would cover parliamentarians. The second set of rules, the conflict of interest and post-employment code for public office holders, would set the standards for ministers and other public office holders. That has been tabled in Parliament by the Prime Minister.

[*Translation*]

The Oliver-Milliken report is a sound and reasonable basis for the development of a code for parliamentarians. This statutory and non-statutory format reflects the Oliver-Milliken Report and the opinion expressed in both Houses that a code of conduct for parliamentarians should be set out in non-statutory rules to the extent possible.

[*English*]

There have been changes to the Oliver-Milliken report; however, the draft bill would enable the ethics commissioner to be under the direction of a Senate committee for Senate issues and

Je vais tenir une liste d'intervenants que je compte respecter, l'ordre étant fonction du moment où je verrai que vous avez levé la main. Je vais aussi demander aux sénateurs d'écourter au maximum leur préambule, encore une fois pour donner autant de temps que possible aux témoins eux-mêmes.

D'ailleurs, toutes les suggestions que vous pourrez faire à la présidente pour accélérer le travail du comité seront grandement appréciées.

L'honorable Sharon Carstairs (leader du gouvernement): Madame la présidente, honorables sénateurs, je suis très heureuse d'avoir l'occasion ce matin de comparaître devant le comité pour discuter de la proposition relative au commissaire à l'éthique et au code de déontologie visant les parlementaires.

[*Français*]

Cette question a été maintes fois étudiée par des parlementaires et tout récemment par le comité Oliver-Milliken qui a présenté son rapport en 1997.

[*Traduction*]

Le gouvernement propose que le commissaire à l'éthique soit un haut fonctionnaire du Parlement. Comme d'autres hauts fonctionnaires du Parlement, le poste du commissaire à l'éthique serait établi par voie législative. L'avant-projet de loi que vous avez sous les yeux doit servir à établir les conditions de rémunération et ressources administratives du commissaire à l'éthique. Il précise également les modalités d'administration du code régissant les conflits d'intérêts destiné aux titulaires de charges publiques.

Comme vous le savez, cet avant-projet de loi se fonde sur le rapport Oliver-Milliken, soit le dernier rapport présenté par des parlementaires à ce sujet. S'il a été sélectionné, c'est parce que les opinions exprimées dans ce rapport représentaient celles d'un comité de parlementaires représentant les deux Chambres en 1997.

Le rapport Oliver-Milliken a recommandé que toute loi de ce genre s'appuie sur des règles non législatives. Une première série de règlements viserait les parlementaires. Une deuxième série de règlements, soit le code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant aux titulaires de charges publiques, préciserait les normes devant être respectées par les ministres et d'autres titulaires de charges publiques. Cela a déjà été déposé devant le Parlement par le premier ministre.

[*Français*]

Le rapport Oliver-Milliken constitue un fondement solide et rationnel pour un code des parlementaires. Ses formats législatifs et non législatifs s'inspirent du rapport Oliver-Milliken et de l'opinion exprimée dans les deux Chambres selon laquelle le code de déontologie des parlementaires devrait être exposé autant que possible dans les règlements non législatifs.

[*Traduction*]

Certains changements ont été apportés aux recommandations du rapport Oliver-Milliken; cependant, selon l'avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique pourrait travailler sous la direction

a House of Commons committee for issues in that chamber, instead of a joint parliamentary committee on official conduct, as had been initially suggested in the Oliver-Milliken report.

[Translation]

This is consistent with our tradition that each House of Parliament should be responsible for the administration of its own affairs.

[English]

Subsection 72.5(3) of the draft bill provides greater certainty that the mandate and powers of the ethics commissioner do not in any way limit the privileges and rights of Parliament or parliamentarians with respect to the implementation of the code for parliamentarians.

[Translation]

Section 10 of the proposed Code of Conduct also clearly states that the Code in no way affects the privileges of Parliament. This is consistent with the intent of the Oliver-Milliken report.

[English]

Honourable senators, there are a number of reasons for having a single ethics commissioner for ministers and members of the Senate and House of Commons. A single position would ensure that the same person provides advice on ethics issues to ministers and parliamentarians. This would limit the scope for conflicting opinions on advice and jurisdiction. The government's consultations with parliamentarians last fall showed strong support for a single ethics commissioner position reporting to Parliament, and that is what is in the draft bill before us today. However, I know from speeches in the Senate chamber that some honourable senators believe that the Senate's special circumstances mean that honourable senators should have their own ethics commissioner.

Honourable senators will know that this issue has been studied extensively in the past and a single position for the Senate and House of Commons was recommended by both the Oliver-Milliken committee and the Stanbury-Blenkarn committee of 1992.

[Translation]

This was for purposes of administrative efficiency and to avoid having widely differing ethics approaches between the Houses of Parliament.

[English]

While there are matters that are unique to the Senate, there is also much overlap between ethics issues in the Senate and the House of Commons, and there may be ways of responding to

d'un comité sénatorial responsable de questions touchant le Sénat et d'un comité de la Chambre des communes responsable de questions touchant cette Chambre-là, plutôt que d'un comité parlementaire mixte de déontologie parlementaire, comme cela a été proposé au départ par le rapport Oliver-Milliken.

[Français]

Ces dispositions s'inspirent de la tradition selon laquelle chacune des deux Chambres du Parlement doit être responsable de ses propres affaires.

[Traduction]

Le paragraphe 72.5(3) de l'avant-projet de loi précise qu'il est entendu que le mandat et les pouvoirs du commissaire à l'éthique ne limitent d'aucune façon que ce soit les privilèges et droits du Parlement et des parlementaires en ce qui concerne l'application du code s'appliquant aux parlementaires.

[Français]

En outre, l'article 10 du code propose clairement que ce code n'affecte en rien les privilèges du Parlement. Cette disposition est conforme à l'esprit du rapport Oliver-Milliken.

[Traduction]

Honorables sénateurs, plusieurs facteurs militent en faveur d'un seul commissaire à l'éthique pour les ministres ainsi que les membres du Sénat et de la Chambre des communes. La création d'un seul poste permettrait de garantir que la même personne donnerait des conseils sur toute question de déontologie aux ministres et parlementaires. Ceci aurait pour effet de limiter la possibilité d'opinions contradictoires en ce qui concerne les conseils les plus pertinents et la question de la compétence. Il est d'ailleurs ressorti des consultations menées par le gouvernement en automne dernier que les parlementaires étaient majoritairement favorables à l'idée de créer un seul poste de commissaire à l'éthique qui relèverait du Parlement, et c'est ce que prévoit l'avant-projet de loi qui est devant nous aujourd'hui. Cependant, je sais, pour avoir écouté certains discours au Sénat que certains honorables sénateurs sont d'avis que la situation spéciale du Sénat justifie la création d'un commissaire à l'éthique exclusivement pour les sénateurs.

Les honorables sénateurs ne sont pas sans savoir que cette question a fait l'objet de nombreuses études par le passé et que la création d'un seul poste pour le Sénat et la Chambre des communes a été recommandée à la fois par le Comité Oliver-Milliken et le Comité Stanbury-Blenkarn de 1992.

[Français]

C'est une question d'efficacité administrative et d'uniformité des démarches adoptées par les deux Chambres du Parlement.

[Traduction]

Bien que certaines situations ne concernent que le Sénat, il y a malgré tout énormément de chevauchements entre les questions de déontologie qui peuvent surgir au Sénat et à la Chambre des

interests in the Senate that stop short of having a separate ethics commissioner for the Senate, with all of the costs and administrative burdens that would entail. The Oliver-Milliken report recommended a uniform code of conduct for all members of the Senate and House of Commons. That is also reflected in this proposed draft.

A uniform code for the Senate and the House would assure Canadians that the same high standards of conduct apply to all parliamentarians.

The Oliver-Milliken code would consolidate and update our existing rules, which are spread over many statutes and parliamentary rules. For example, antiquated language in rules concerning government contracts would be updated, and rules concerning pecuniary interests would be consolidated. New rules would apply to both senators and members of the other place, such as on receiving gifts, personal benefits and on sponsored travel.

[Translation]

Of course, the rules of the Senate on pecuniary interests, as they presently exist, would need to be adjusted to reflect the new provisions in the Code.

[English]

The Oliver-Milliken report also recommended a disclosure regime for parliamentarians, their spouses and their dependants.

Honourable senators on both sides have expressed serious concerns about spousal disclosure, and the government has responded to the view of senators and members of the House of Commons that an effective code is possible with the disclosure regime applying only to parliamentarians.

Conflict of interest rules would require a parliamentarian to disclose his or her interests and those of family members in exceptional circumstances where these interests conflicted with a matter in committee or on the floor. This is already current practice. This approach builds on the existing conflict of interest provisions and parliamentary rules, and is also similar to provincial conflict rules.

[Translation]

The draft rules also include two adjustments which address concerns raised by my colleagues in the Senate and which I wish to highlight to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

communes, et il y a peut-être moyen de répondre aux besoins particuliers du Sénat sans nécessairement créer un poste distinct de commissaire à l'éthique pour le Sénat, étant donné les dépenses et le fardeau administratif que cela doit nécessairement engendrer. Le rapport Oliver-Milliken a recommandé un code de déontologie uniforme pour l'ensemble des sénateurs et députés. Voilà donc ce qui est proposé dans cet avant-projet de loi.

Un code de déontologie uniforme pour le Sénat et la Chambre des communes garantirait aux Canadiens que tous les parlementaires seraient tenus de se conformer au même code rigoureux de déontologie.

Le code Oliver-Milliken, s'il devait être adopté, permettrait de regrouper et d'actualiser les règlements actuels, qui sont inscrits dans un grand nombre de loi et de règlements parlementaires différents. Par exemple, le texte dépassé des règlements concernant les contrats du gouvernement serait actualisé, et les règlements touchant les intérêts financiers seraient regroupés. Un nouveau règlement touchant les cadeaux et avantages personnels ainsi que les déplacements parrainés viserait à la fois les sénateurs et les députés de la Chambre des communes.

[Français]

Bien entendu, les règlements du Sénat sur les intérêts financiers devraient être modifiés en fonction des nouvelles dispositions du code.

[Traduction]

Le rapport Oliver-Milliken a également recommandé l'adoption d'un régime de déclaration pour les parlementaires, leurs conjoints et leurs personnes à charge.

Des sénateurs ayant des allégeances politiques différentes ont cependant exprimé de sérieux doutes à propos de la nécessité d'appliquer le régime de déclaration aux conjoints, et le gouvernement a répondu aux préoccupations des sénateurs et députés de la Chambre des communes, puisqu'il accepte maintenant la notion selon laquelle il serait possible d'appliquer efficacement un code de déontologie assorti d'un régime de déclaration qui ne viserait que les parlementaires.

Aux termes du code régissant les conflits d'intérêts, un parlementaire serait tenu de déclarer ses intérêts et ceux des membres de sa famille dans des circonstances exceptionnelles où ces intérêts le mettraient en situation de conflit d'intérêts par rapport à une question abordée en comité, à la Chambre des communes ou dans la salle du Sénat. Telle est d'ailleurs la pratique à l'heure actuelle. Une telle approche fait fond sur les dispositions actuelles en matière de conflit d'intérêts et les règlements parlementaires, et rejoint celles adoptées pour les codes provinciaux régissant les conflits d'intérêts.

[Français]

Le rapport provisoire contient également deux modifications suscitées par les préoccupations de mes collègues du Sénat que je désire exposer au Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

The first adjustment is about the oversight of the Ethics Commissioner by a joint committee.

[*English*]

My discussions with honourable senators indicate that oversight of the ethics commissioner by a Senate committee for issues regarding senators and by a House committee for issues regarding its members would be more in keeping with our traditions of having each house responsible for its own affairs and much more effective than a joint committee.

The draft bill enables the ethics commissioner to report to separate house and Senate committees. These committees would have expertise on the culture of each chamber and could respond more quickly to questions that, by their nature, are sensitive and require speedy attention.

The second adjustment clarifies that only a parliamentarian from the same house may bring forward a complaint under the parliamentary code about another parliamentarian to the ethics commissioner. Complaints from the public would be brought forward through a submission by a parliamentarian.

Some honourable senators have asked about the particular form a code of conduct could take. One possibility would be for the code to be a stand-alone document that might be referred to in the Senate rules so that the code carries over from session to session. There may be other ways honourable senators feel that this could best be addressed.

The 1997 Oliver-Milliken code is similar in approach to what is taking place in most of our provinces and is an approach that is working well.

[*Translation*]

The 1997 code is, I believe, a sound basis for moving ahead with a code that would enhance public trust in the institution of Parliament and in parliamentarians themselves.

[*English*]

The Prime Minister has stated very clearly that the government will be open to changes recommended by this committee and the committee in the other place. I wish the committee well in its deliberations, and I would be pleased to assist you in any way that you feel would be helpful. I would be pleased, if there are questions, to provide the answers to the best of my ability.

The Chairman: Thank you, Senator Carstairs.

La première modification concerne la surveillance du commissaire à l'éthique par un comité mixte.

[*Traduction*]

Mes discussions avec les honorables sénateurs m'amènent à penser qu'il conviendrait mieux d'accorder un droit de regard, relativement au travail du commissaire à l'éthique, à un comité sénatorial pour toute question touchant les sénateurs et à un comité de la Chambre des communes pour toute question touchant les députés, puisqu'une telle approche serait plus conforme à nos traditions parlementaires, selon lesquelles chaque Chambre du Parlement est responsable de ses propres affaires; nous estimons par ailleurs que cette façon de faire serait plus efficace que confier une telle responsabilité à un comité mixte.

L'avant-projet de loi permet au commissaire à l'éthique de faire rapport à des comités distincts de la Chambre des communes et du Sénat. Ces comités auraient l'expertise voulue en ce qui concerne la culture de chaque Chambre et pourraient réagir plus rapidement aux questions qui leur seraient soumises, questions qui, de par leur nature, sont délicates et doivent donc être réglées rapidement.

La deuxième modification apporte une précision en prévoyant que seul un parlementaire de la même Chambre du Parlement peut déposer une plainte auprès du commissaire à l'éthique à propos d'un autre parlementaire en vertu du code de déontologie. Des plaintes provenant du public devraient être soumises au commissaire par le biais d'un parlementaire.

Certains honorables sénateurs m'ont demandé quelle forme pourrait éventuellement prendre un code de déontologie visant les parlementaires. L'une des possibilités serait d'établir un code distinct dont on ferait mention au Règlement du Sénat pour que ce code puisse continuer de s'appliquer en permanence d'une session à l'autre. Les honorables sénateurs auront peut-être d'autres propositions à faire qui, selon eux, répondraient mieux à nos besoins à cet égard.

Le code proposé dans le rapport Oliver-Milliken de 1997 propose une formule semblable à celle retenue par la plupart des provinces, une formule qui donne d'ailleurs de très bons résultats.

[*Français*]

Le code de 1997 offre une base solide à la formulation d'un code de déontologie qui susciterait la confiance du public à l'égard de l'institution parlementaire et des parlementaires eux-mêmes.

[*Traduction*]

Le premier ministre a clairement indiqué que le gouvernement est disposé à examiner tous les changements qui seront recommandés par ce comité et le comité de la Chambre. Je vous souhaite donc bonne chance dans vos délibérations, et je serai très heureuse de vous aider de quelque façon que vous pourriez trouver utile. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

La présidente: Merci, sénateur Carstairs.

Senator Stratton: Senator Carstairs, it was a very good presentation, which answered some of my questions. However, I still have a problem with the selection of the ethics commissioner. Could you describe to me how that selection process would take place?

Senator Carstairs: The recommendation in the draft bill — and I would indicate again that it is a draft bill — would be that we use the same process as is in place for the Auditor General. It is a Governor-in-Council appointment after consultation with the leadership in both houses.

Senator Stratton: Is that not the same process that is currently in effect for the appointment of the Ethics Counsellor? We have an Ethics Counsellor who is appointed by the Prime Minister. Is that not essentially the same process? How is it different, if it is?

Senator Carstairs: It is different in the sense that the present Ethics Counsellor is not an officer of Parliament, and the ethics commissioner, as recommended in this proposed legislation, would be an officer of Parliament.

Senator Stratton: The provincial government of British Columbia has a Conflict of Interest Commissioner, and an all-party legislative committee selects the name. The name is then given to the premier, who must take it to the legislative assembly and obtain a two-thirds vote. Would you not think that that is a more appropriate way to select an ethics commissioner than the way that is currently recommended?

Senator Carstairs: The most important aspect is to ensure that there are protections for this ethics commissioner as it relates to the longevity of his or her service and his or her independence from the political process. All of us would agree that the position of the Auditor General has served us well and very effectively. I do not think there is any question that the Auditor General, through several Auditor Generals in my lifetime, has been above reproach.

I do not believe that it is necessarily the process that is of primary concern, I think it is the assurance that this person will have the independence that is necessary to make those kinds of ethical decisions. However, the British Columbia model is an interesting one and certainly worthy of your study and investigation, as are the models used in other provinces.

Senator Kroft: Thank you, Senator Carstairs, for getting us off on a clear start. My preoccupation, and that of many honourable senators, is to proceed, however we will and with whatever rules we will, with perhaps one overarching principle, and that is that whatever we do, we do it by bringing whatever governs these issues for the Senate into the context of the *Rules of the Senate* in order that the Senate alone will determine what its conduct will be.

Le sénateur Stratton: Sénateur Carstairs, vous avez fait un excellent exposé, qui a répondu à certaines de mes questions. Mais je ne suis toujours pas sûr de comprendre la procédure entourant la sélection du commissaire à l'éthique. Pourriez-vous me décrire cette procédure?

Le sénateur Carstairs: L'avant-projet de loi propose — et encore une fois, j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'un avant-projet de loi — que nous ayons recours à la même procédure que celle qui existe pour la sélection du vérificateur général. La nomination serait donc faite par le gouverneur en conseil après consultation des leaders des deux Chambres.

Le sénateur Stratton: Ne s'agit-il pas de la même procédure qu'on a suivie pour la nomination du conseiller en éthique? Nous avons actuellement un conseiller en éthique qui est nommé par le premier ministre. Le processus est donc le même, n'est-ce pas? Et sinon, en quoi est-il différent?

Le sénateur Carstairs: Il est différent en ce sens que l'actuel conseiller en éthique n'est pas un haut fonctionnaire du Parlement, alors que selon ce que propose cet avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique serait un haut fonctionnaire du Parlement.

Le sénateur Stratton: Le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique a un commissaire aux conflits d'intérêts, et c'est un comité législatif auquel sont représentés tous les partis qui recommande un titulaire. Ce nom est ensuite soumis au premier ministre, qui doit ensuite le faire approuver par les deux tiers des membres de l'Assemblée législative. À votre avis, ne s'agit-il pas d'une procédure plus appropriée à suivre pour la sélection du commissaire à l'éthique que celle qui est actuellement recommandée?

Le sénateur Carstairs: L'élément le plus important, à mon avis, est de s'assurer que le commissaire à l'éthique jouit de la protection nécessaire en ce qui concerne la durée de son mandat et son indépendance par rapport au milieu politique. Je pense que nous serions tous d'accord pour reconnaître que le Bureau du vérificateur général a été très efficace et nous a bien servis. Pour moi, il ne fait aucun doute que tous les vérificateurs généraux — et j'en ai connu plusieurs dans ma vie — se sont toujours comportés de façon irréprochable.

Donc, en ce qui me concerne, ce n'est pas la procédure de sélection qui doit nous préoccuper par-dessus tout, c'est plutôt la garantie que le titulaire de ce poste bénéficiera de l'indépendance requise pour prendre des décisions relatives au respect ou non des principes déontologiques. Cependant, le modèle de la Colombie-Britannique est intéressant et mérite que vous l'examiniez plus en profondeur, comme c'est le cas également des modèles en place dans d'autres provinces.

Le sénateur Kroft: Merci, sénateur Carstairs, de nous avoir permis, grâce à cette explication très claire, de bien entamer notre étude. Ce qui me tient à coeur, et je pense qu'il en va de même pour de nombreux honorables sénateurs, c'est que l'on parte du principe — quels que soient le modèle et les règlements que nous déciderons de retenir — que les directives ou le code de déontologie visant le Sénat font partie intégrante du Règlement du Sénat afin qu'il appartienne exclusivement au Sénat de définir sa ligne de conduite.

That principle seems to be partially emerging. I admit that we have the government proposal, but we also have an interim report of the Commons committee, and they do not necessarily agree on some points. Nowhere do I see concern expressed about or any reference to section 121 of the Criminal Code, which, through judicial decisions, although certainly not the original intent, has had the result of effectively designating parliamentarians as officials or functionaries and thereby bringing parliamentarians in under the provisions of the Criminal Code.

I would urge this committee to start out on the basis that, if we do nothing else, let us get ourselves in the position where whatever rules we are governed by are rules of our own making and rules that we control and are not susceptible to, if you like, the provisions of the courts. This is a matter of more acute interest all the time. In a way, it is what is at play now, using the analogy with the former Speaker's driver. There are a number of issues as to whether the courts should be the final decision-making body. That may not be an ideal or clear case, but certainly in ethics issues, I feel strongly that, whatever we do here, we should seize the opportunity to bring all issues related to a code of conduct and ethics that may affect us within the scope of our own rules. I see that as being covered in section 14 of the Parliament of Canada Act. As I understand it, it is to be repealed and rules will now come under the contracting provisions.

Would you agree that it would be useful to go through everything we do and, as one of our guidelines, seek to remove ourselves from the operation of law and put ourselves under the operation of the rules? Would you also agree that section 121 of the Criminal Code and clarification thereof in respect of parliamentarians now being part of it is a good place to start?

Senator Carstairs: The government decided that, while it would look carefully at the Parliament of Canada Act, and that is why sections 14 and 15 are being amended, they would stay away from the Criminal Code.

However, it is well within the ambit of this particular committee to examine the implications of section 121 of the Criminal Code and to make recommendations to the government, if that is something the committee thinks needs clarification. Certainly, it has been raised a number of times with respect to section 121 and with respect to how this conflicts or does not conflict with the rules. I think it does conflict with the rules. Therefore, I believe it is worthy of your study.

Senator Kroft: For clarification, would you agree with the more general premise that we should try to bring all matters of government conduct and the ethics issues within the ambit of our rules, and seek to take them out of judicial and court processes where we can?

Ce principe semble commencer à s'imposer. Je sais que le gouvernement nous soumet une proposition, mais nous avons également le rapport d'étape du comité de la Chambre des communes, et ce dernier n'est pas nécessairement d'accord avec le gouvernement sur certains points. Par exemple, il ne semble pas y avoir de préoccupations concernant le renvoi à l'article 121 du Code criminel qui, par l'entremise de décisions judiciaires — même ce n'était pas du tout l'intention au départ — fait en sorte que les parlementaires sont désignés comme hauts fonctionnaires, si bien qu'ils sont visés par les dispositions du Code criminel.

J'exhorte donc les membres du comité à accepter que l'on parte de ce principe; si nous ne faisons rien d'autre, assurons-nous au moins que les règlements qui vont viser notre conduite soient des règlements que nous-mêmes avons définis et que nous contrôlons, et qui ne risqueraient donc pas d'être sous le coup des décisions judiciaires. Cette question suscite d'ailleurs de plus en plus d'intérêt. Dans un sens, c'est ce facteur qui influence la situation actuelle, si je peux établir un parallèle en vous rappelant l'exemple du chauffeur de l'ex-président. La question de savoir si les tribunaux devraient constituer l'ultime organe décisionnel fait intervenir de nombreuses considérations. L'exemple que j'ai cité n'est peut-être pas un cas évident ou idéal, mais en ce qui concerne la déontologie, je suis fermement convaincu que, quoi qu'on décide de faire, il faut saisir l'occasion d'incorporer dans notre Règlement tout ce qui est lié de près ou de loin à un éventuel code de déontologie ainsi que les mesures et décisions y afférentes. Pour moi, cela est prévu à l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada. Si je comprends bien, cet article serait abrogé et les règlements seraient désormais inscrits dans la section où se trouvent les dispositions relatives aux marchés de services.

Êtes-vous d'accord pour dire qu'il serait utile d'examiner ce qu'on fait actuellement et de prévoir dans nos directives que nous serions soustraits à l'application de la loi, de sorte que seul le Règlement du Sénat nous viserait? Êtes-vous d'accord pour dire que le point de départ de cet examen devrait être l'article 121 du Code criminel en vue d'obtenir des précisions sur la situation des parlementaires qui tombent actuellement sous le coup de cet article?

Le sénateur Carstairs: Le gouvernement a décidé d'examiner en profondeur la Loi sur le Parlement du Canada — et c'est pour cette raison que l'on propose des modifications aux articles 14 et 15 de ladite loi — mais a préféré ne pas toucher au Code criminel.

Toutefois, le comité a tout à fait le droit de par son mandat d'examiner les conséquences de l'article 121 du Code criminel et de faire des recommandations au gouvernement, si le comité estime que certaines précisions s'imposent. D'ailleurs la question de l'article 121 a été maintes fois soulevée concernant le potentiel ou non de conflit avec le Règlement. Pour moi, ce conflit est réel. Par conséquent, il conviendrait que le comité l'examine plus en profondeur.

Le sénateur Kroft: Pour que ce soit clair, pourriez-vous me dire si vous acceptez la prémisse générale selon laquelle tout ce qui concerne la conduite des hauts fonctionnaires et la déontologie devrait faire partie intégrante de notre Règlement, et que nous devrions chercher à les soustraire à l'application des décisions judiciaires, dans la mesure du possible?

Senator Carstairs: It is very important to protect the integrity of Parliament and parliamentary privilege. If, after your deliberations, honourable senators see this as a conflict with those privileges, then this should be brought to the attention of the government.

Senator Joyal: Honourable senator, as you are well aware, many of our colleagues in the Senate have spoken on the motion of the government related to the proposal of a code of conduct for parliamentarians. I still have the perception that in the public mind we are confusing two issues. We are confusing the ethics of the ministers of the Crown and the ethics of parliamentarians. In other words, there are two levels of ethical obligations that parliamentarians must meet, depending on whether they act essentially as legislators, as senators and members of the House of Commons must act according to the Constitution. The second level, an additional responsibility, is as Privy Councillors, to give advice to the Crown in the executive duty of the Government of Canada.

My perception is that the problems that were encountered in various governments — and I am not singling out the present government, but previous governments in our history — stem mainly from the exercise of responsibility of minister of the Crown. They have executive powers. They decide about appointments and contracts. They must arbitrate directly between the various competing interests that address the government. Legislators — members of the House of Commons and senators — do not have that executive capacity. This proposal that we are studying in priority addresses essentially the responsibility of parliamentarians as legislators and not as possible ministers of the Crown or Privy Councillors.

Are we not putting the cart before the horse? Should we not concentrate first on the discussion of the additional ethical responsibility or a code of conduct for ministers of the Crown rather than essentially focusing on parliamentarians?

I am not saying that a code of conduct for senators is not essential. We could review this matter. It is timely for the government to raise it. The public might have the impression — and some of us might as well, and I think it was raised in our debate on the motion of the government in the Senate — that we would really be putting all of the emphasis where the problem is not as acute as it is at the cabinet level. How do you address that in terms of establishing the right priority in the right place?

Senator Carstairs: One already exists and the other does not exist. There is already a code of conduct for ministers, as you are well aware. The Prime Minister has tabled that code of conduct

Le sénateur Carstairs: Il est très important de protéger l'intégrité et le privilège du Parlement. Si, au terme de vos délibérations, les honorables sénateurs sont d'avis que ceci est en conflit avec le privilège parlementaire, il conviendrait de porter cela à la connaissance du gouvernement.

Le sénateur Joyal: Honorable sénateur, comme le savez très bien, bon nombre de nos collègues au Sénat se sont prononcés sur la motion du gouvernement relative à un éventuel code de déontologie pour les parlementaires. J'ai l'impression que, dans l'esprit du public, il y a confusion entre deux questions bien distinctes. À mon avis, nous confondons un code de déontologie qui doit viser les ministres de la Couronne avec celui qui doit viser les parlementaires. Autrement dit, il existe deux niveaux d'obligations d'ordre déontologique que les parlementaires doivent respecter, selon que ces derniers agissent essentiellement à titre de législateurs, puisque les sénateurs et députés de la Chambre des communes doivent se conformer aux dispositions de la Constitution. Le deuxième niveau, et ceci représente une responsabilité additionnelle, est celui des membres du Conseil privé, qui dispensent des conseils à la Couronne dans le cadre de l'exercice des fonctions de l'organe exécutif du gouvernement du Canada.

J'ai l'impression que les problèmes qu'ont rencontrés divers gouvernements — et je ne parle pas spécialement du gouvernement actuel, mais plutôt de tous les gouvernements que nous avons eus au cours de notre histoire — découlent principalement de l'exercice des responsabilités de ministres de la Couronne. Ces derniers exercent le pouvoir exécutif. Ils prennent des décisions sur les nominations et les marchés publics. Ils doivent juger en qualité d'arbitres les différents intérêts contradictoires dont doit tenir compte le gouvernement. Les législateurs — c'est-à-dire les députés de la Chambre des communes et les sénateurs — n'exercent pas ce pouvoir exécutif. La proposition que nous examinons en priorité concerne essentiellement les responsabilités des parlementaires en tant que législateurs, et non pas en tant que ministres potentiels de la Couronne ou conseillers privés.

N'avez-vous pas l'impression que nous mettons la charrue avant les boeufs? Ne vaudrait-il pas mieux parler d'abord des obligations déontologiques additionnelles ou d'un éventuel code déontologique pour les ministres de la Couronne, au lieu de mettre l'accent sur les parlementaires?

Je ne suis pas en train de vous dire qu'il n'est pas essentiel d'élaborer un code de déontologie pour les sénateurs. Nous pourrions examiner l'opportunité d'un tel code. Pour le gouvernement, il est opportun d'ouvrir un débat sur la question. Il est possible que le public ait l'impression — et même certains d'entre nous, comme nous l'avons peut-être vu dans le cadre du débat tenu au Sénat sur la motion du gouvernement — que nous comptons mettre l'accent sur un groupe qui pose moins problème que les membres du Cabinet. Comment pourra-t-on donc s'assurer d'établir les bonnes priorités au niveau de l'application de ces mesures d'éthique?

Le sénateur Carstairs: C'est-à-dire qu'il existe déjà un code pour l'un des groupes, alors que pour l'autre, il n'y en a pas. Comme vous le savez très bien, les ministres de la Couronne sont

for ministers in both Houses of Parliament. What does not exist at this level but what does exist at all of the provincial government levels is a code of conduct for MLAs, MHAs, MNAs, whatever they may be called from place to place. That impacts on the activities of legislators in those particular provinces.

The ethics of ministers is the direct responsibility of the Prime Minister and I believe it should be his direct responsibility. He hires and fires ministers, or tells them he no longer has need of their particular service. Their code is one that should be stricter and is stricter than the one that is being suggested for members of the House of Commons and the Senate.

I do think that it is extremely important for the purposes of accountability and transparency in this nation that members of the House of Commons and the Senate do have a code of conduct that the people of this country can point to and say, "This is my MP. This is my senator. These are the rules by which that person must respond to me as a taxpayer in this country, clearly identified and clearly defined."

Senator Joyal: Do you not agree that the major problem and criticism with the code of conduct in relation to the ministers is that the ethics commissioner is responsible to the Prime Minister and not to the House of Commons? It has been voiced from many quarters that the ethics commissioner responsible for the implementation of the code of conduct should be answerable to the House of Commons, even though, as you properly said, the executive privileges are vested with the Prime Minister and he should be the one to decide in the last resort if he still has confidence in one minister or another, depending on the particular circumstances.

The major criticism was centred on the status of the ethics commissioner in relation to the code of conduct of the ministers and not the MPs. The first problem is to recognize that, before we give the impression that there is no code of conduct for parliamentarians. There is a code of conduct for parliamentarians. There are various provisions, as you know, in the rules of the Senate. There are various provisions in the Parliament of Canada Act. There are provisions in the Criminal Code that our colleagues have raised and have invited us to consider. That is welcome.

There are rules that apply to parliamentarians in a much more stringent way than there have ever been to ministers in the past. As you know, the problem was with that code of conduct. It was not published for ministers; it was something that was between the Prime Minister and ministers. Parliament and the public had nothing to do with it. That seems to be the priority problem to address, even though the other could be reviewed. It is timely for Parliament at a certain point to review the ethical obligations of the members of the Senate. That is part of our regular good

déjà visés par un code de déontologie. Le premier ministre a déposé ce code de déontologie à l'intention des ministres aux deux Chambres du Parlement. Ce qui n'existe pas au niveau fédéral mais ce dont toutes les administrations provinciales se sont dotées, c'est un code de déontologie à l'intention des membres des assemblées législatives, le nom de ces assemblées étant différent d'une région à l'autre. Ce code concerne les activités des législateurs des provinces concernées.

La conduite des ministres relève directement de la responsabilité du premier ministre, et je trouve cela parfaitement normal. C'est à lui qu'incombe la responsabilité de recruter et de congédier les ministres, ou de leur dire qu'il pourra désormais se passer de leurs services. Le code qui les vise devrait être plus strict et est effectivement plus strict que celui qui est proposé pour les députés de la Chambre des communes et les sénateurs.

Par contre, pour favoriser la responsabilisation et la transparence au Canada, j'estime qu'il est extrêmement important que les députés et les sénateurs soient visés par un code de déontologie, et que les citoyens de ce pays puissent se dire: «Voilà mon député, ou voilà mon sénateur, et en tant que contribuable canadien, j'ai le droit de m'attendre à ce que les règles auxquelles ceux-ci devront se conformer soient claires et bien définies.»

Le sénateur Joyal: Ne pensez-vous pas que le grand problème du code de déontologie visant les ministres — et c'est cet aspect-là qui a suscité le plus de critiques — c'est que le commissaire à l'éthique relève du premier ministre, plutôt que de la Chambre des communes? Nombreux sont ceux qui ont déclaré que le commissaire à l'éthique qui est chargé de faire appliquer le code de déontologie devrait relever directement de la Chambre des communes, même si, comme vous l'avez très bien expliqué, c'est le premier ministre qui est investi du pouvoir exécutif et que c'est lui donc qui doit déterminer en définitive s'il peut toujours faire confiance à l'un ou l'autre ministre, selon les circonstances.

La principale critique formulée à cet égard concernait le statut du commissaire à l'éthique par rapport à l'application du code de déontologie aux ministres et non aux députés. Il convient dans un premier temps de reconnaître cette réalité, avant de donner l'impression qu'il n'existe aucun code de déontologie visant les parlementaires. Il existe un tel code. Comme vous le savez, le Règlement du Sénat comporte plusieurs dispositions touchant la conduite des sénateurs. Il en va de même pour la Loi sur le Parlement du Canada. Et il existe également les dispositions du Code criminel dont nous parlaient nos collègues et qu'on nous invite maintenant à réexaminer. C'est une invitation qui me semble tout à fait appropriée.

En réalité, les parlementaires sont assujettis à des règlements qui sont beaucoup plus stricts que ceux qui visaient les ministres précédemment. Comme vous le savez, le vrai problème était le code de déontologie. Celui qui visait les ministres n'était pas publié; c'était entre le premier ministre et ses ministres. Le Parlement et le public n'avaient rien à voir là-dedans. Cela semble être le problème à traiter en priorité, même s'il serait possible d'examiner les autres règlements également. À un moment donné, il devient opportun pour le Parlement d'examiner les obligations

housekeeping. Should we not address first the very problem that has been the object of criticism and cynicism in public opinion generally, through the various governments that we have known? I am not against focusing on the present government. If we could go through the history of governments in Canada, we will see there have always been problems here and there.

If we want to address the root of that cynicism, should we not concentrate on that first aspect while we do the other? We could do both of them. However, we must understand where the immediate priorities are.

Senator Carstairs: My own priorities are somewhat different from yours. My immediate priority is providing the accountability and transparency for all members who sit in either chamber of this Parliament, whether it be the House of Commons or the Senate.

Remember that ministers are also either members of one chamber or the other, although in our chamber it is generally only one. The fact that the ethics commissioner will now report to Parliament not only on the parliamentary code but also on the ministerial code will go a long way.

The code of conduct for ministers has now been tabled. The public is now aware of what that code entails, that that code sets a higher standard and should always set a higher standard for — for lack of a better word — those who serve as just members of either chamber. All will already address the problems that you have raised.

There is, however, in my view, a much bigger problem. As you know, I have been a member of a provincial legislature, where there was a clearly defined code of conduct. There was disclosure. At the commencement of each session, which happened once a year, within 15 days, I had to disclose my interests and, in the Province of Manitoba, my spousal interests.

I think it is a positive way to say to the public, “I am here to represent you. I am confident that you should know my assets and liabilities, should they exist. You should know that I am not going to do things which are in my best interest, but perhaps not in the interests of those of you who have elected me to serve.”

Senator Joyal: I personally have no reservations about reviewing the ethical obligations of senators. As I said, it is a process of good housekeeping for a house of Parliament that has a responsibility to legislate to be sure that Canadians can trust the majority of the members. As you know, we might have all kinds

déontologiques des membres du Sénat. Cela fait partie du suivi qu’il convient de faire régulièrement. Mais n’est-il pas plus urgent de s’attaquer au problème qui a donné lieu à tant de critiques et de cynisme de la part du public au cours des années où nous avons eu différents gouvernements? Encore une fois, je ne parle pas du gouvernement actuel. Il suffirait de revoir l’histoire des divers gouvernements au Canada pour constater qu’il y a toujours eu des problèmes ici et là.

Si nous souhaitons supprimer la cause de ce cynisme, ne vaudrait-il pas mieux s’attaquer tout d’abord à ce premier élément tout en examinant l’autre volet de la question? Il serait possible de faire les deux. Mais il me semble bien important de savoir quelle doit être notre grande priorité dans l’immédiat.

Le sénateur Carstairs: Disons que mes priorités sont un peu différentes des vôtres. Pour moi, la grande priorité dans l’immédiat est de prendre des mesures afin de favoriser la responsabilisation et la transparence, et ce à l’égard de tous les membres qui siègent à l’une ou l’autre Chambre du Parlement, c’est-à-dire à la Chambre des communes ou au Sénat.

Rappelez-vous que les ministres sont également membres de l’une ou l’autre Chambre, bien qu’au Sénat, il n’y ait généralement qu’un seul ministre. Le fait que le commissaire à l’éthique relèvera désormais du Parlement pour l’application non seulement du code parlementaire mais du code ministériel devrait à mon avis grandement améliorer le système actuel.

Le code de déontologie visant les ministres a déjà été déposé. Les citoyens sont maintenant au courant des dispositions du code et du fait que ce code exige et devra toujours exiger le respect de normes plus élevées, si je puis dire, par les ministres, comparativement aux personnes qui siègent à titre de simples députés ou de sénateurs. Ces deux codes permettront à mon avis de régler les difficultés que vous avez soulevées.

Par contre, il existe un problème bien plus grave. Comme vous le savez, j’ai déjà été membre d’une assemblée législative provinciale qui appliquait un code de déontologie bien défini. Les membres de l’assemblée législative étaient tenus de déclarer leurs intérêts. Au début de chaque session, c’est-à-dire une fois par an, je devais dans un délai de 15 jours déclarer tous mes intérêts et — puisque c’est cela qui est prévu dans la province du Manitoba — ceux de mon époux.

En ce qui me concerne, c’est une façon très positive de dire aux citoyens: «Je suis là pour vous représenter. J’estime que vous devriez connaître l’étendue de mon actif et de mon passif, s’ils existent. Vous devriez avoir la garantie que je ne ferai jamais rien qui soit dans mon intérêt mais peut-être pas dans l’intérêt de vous qui m’avez élue.»

Le sénateur Joyal: Personnellement, je ne suis pas du tout opposé à l’idée de réexaminer les obligations des sénateurs en matière d’éthique. Comme je vous l’ai déjà dit, cela fait partie du suivi normal que doit assurer une Chambre du Parlement ayant la responsabilité d’adopter des lois afin de s’assurer que les

of rules, but there is still the possibility that everyone might not respect those rules. There must be a mechanism to ensure the respect of those rules. I think we all agree with that.

My preoccupation is to ensure that when we are devising or reviewing a proposed code, as the government has tabled in this motion, we do recognize the specific characteristics of both Houses of Parliament. I think that the Milliken-Oliver report, as much as it had the right approach in terms of reviewing the rules of both Houses and adapting those rules to include the additional obligations that might be placed on anyone being sworn in as a senator, I think that has to be done in full respect of the separation of both houses to ensure that the Senate maintains its independence from the other place and from the executive government.

The Senate must maintain its capacity to review legislation. The Senate receives legislation from the other place and must exercise an independent scrutiny of it. To maintain that capacity to exercise independent scrutiny, its internal institutions must be under its own control; otherwise, it would be easy for the other house or the executive government to direct the work of the Senate.

I think one of the major recommendations of the Oliver-Milliken report was to keep the rules of both houses separate, in relation to ethics. That is a fundamental difference between the Milliken report and what the proposed motion contains, and I think if we are to come back to the letter and spirit of the Oliver-Milliken report, we must make it very clear in our discussion that the Senate must remain in control of its own rules. When I say remain in control of its own rules, I mean the Senate should not only have its own code and its own committee to review implementation, but it must remain in control of its ethics commissioner, because we are working in a bicameral Parliament.

The situation at the provincial level is different. There is not a single province in Canada that operates with two chambers. As you will remember, the last one was Quebec, which abolished its legislative council in 1968. That was the end of bicameralism at the provincial level.

At the federal level, we operate under the principle of a bicameral system, as do all the federations in the world. We are not unique; in fact, we are in the institutional line with all major democracies in the world. We have to maintain that separation, in my opinion, between the two houses, so we can continue to exercise our constitutional duty.

Senator Carstairs: I do not think there is any question that the government has recognized that there is definitely a need for Senate business to be conducted in the Senate, and House of Commons business to be conducted in the House of Commons.

Canadiens puissent faire confiance à la majorité de ses membres. Comme vous le savez, on a beau adopter toutes sortes de règlements, il est toujours possible que tous ne les respectent pas. Il faut donc un mécanisme qui permettra de garantir le respect de ces règlements. Je pense que nous sommes tous d'accord là-dessus.

Pour ma part, je tiens surtout à m'assurer qu'au moment de définir ou d'examiner un projet de code, comme celui que dépose le gouvernement de par cette motion, nous tenons bien compte des caractéristiques particulières des deux Chambres du Parlement. À mon avis, même si le Comité Milliken-Oliver avait la bonne approche, en ce sens qu'il a examiné les règlements des deux Chambres en cherchant à les adapter de façon à prévoir des obligations additionnelles qui pourraient être confiées à une personne nommée au Sénat, je pense qu'il faut absolument respecter le principe de la séparation des deux Chambres afin que le Sénat puisse maintenir son indépendance par rapport à la Chambre des communes et à l'organe exécutif.

Le Sénat doit absolument conserver sa capacité d'étudier les lois. Le Sénat reçoit les lois de l'autre endroit et doit être à même de les examiner de façon indépendante. Afin de maintenir sa capacité d'examen dépendant des lois, ces institutions doivent être contrôlées par lui; autrement, la Chambre des communes ou l'organe exécutif pourrait facilement diriger le travail du Sénat.

L'une des principales recommandations du rapport Oliver-Milliken était de s'assurer que les règlements en matière d'éthique des deux Chambres du Parlement restent complètement distincts. Voilà une différence fondamentale entre le rapport Milliken et ce que propose la motion du gouvernement, et si nous souhaitons respecter l'esprit et la lettre du rapport Oliver-Milliken, nous devons absolument insister sur la nécessité que le Sénat continue d'être maître chez lui en ce qui concerne la définition de son Règlement. Quand je dis qu'il doit continuer d'être maître chez lui, je veux dire par là que le Sénat doit non seulement élaborer son propre code et créer son propre comité pour examiner l'application de ce code, mais qu'il doit pouvoir contrôler son propre commissaire à l'éthique, puisque nous faisons partie d'un Parlement bicaméral.

La situation au niveau provincial est différente. Aucune province du Canada n'a un système bicaméral. Vous vous souviendrez peut-être que la dernière province à en avoir était le Québec, qui a aboli son conseil législatif en 1968. Voilà qui a mis un terme au bicaméralisme au niveau provincial.

Au niveau fédéral, nous avons effectivement retenu le principe du bicaméralisme, comme c'est le cas d'ailleurs de toutes les fédérations du monde. Nous ne sommes pas uniques. Nos institutions ressemblent à celles de toutes les grandes démocraties du monde. Donc, à mon avis, il faut bien maintenir cette séparation entre les deux Chambres, pour que nous puissions continuer d'exercer nos fonctions constitutionnelles.

Le sénateur Carstairs: Pour moi il est clair que le gouvernement a reconnu que les affaires du Sénat relèvent de la responsabilité du Sénat alors que les affaires de la Chambre des communes relèvent de la responsabilité de cette dernière.

With respect to the concept of whether each chamber should have its own ethics commissioner, I hope you will look at the fact that there are instances in which we have feet in both houses, so to speak. My own example is obviously one where I would be subject to the broader powers of the ethics commissioner to investigate ministers. If we had one ethics commissioner dealing with public office holders and members of the House of Commons, and another dealing with senators, I would kind of land somewhere in the middle, because I am both.

I also think of the difficulty that might transpire for someone who comes from the other place to our chamber. The ethic violation that is raised may have actually occurred when the individual was in the other place, but now that individual sits in the Senate. Which ethics commissioner will deal with this particular problem?

That is why, although I listened very carefully to a number of senators who indicated the need for a stand-alone ethics commissioner, I am not yet convinced that we need a stand-alone commissioner. I do think we need a stand-alone committee, and I certainly believe that senators should be responsible for senators and that members of the House of Commons should be responsible for members of the House of Commons. As to whether this cannot come under one umbrella, I am of the view that it can. However, that is exactly the question you must study in your deliberations. You will go into it in more detail. You may come to a different conclusion.

Senator Joyal: On that, I would like to draw your attention to your particular status. You are indeed in a very special position, taking into account that you are not only one among equals, as all senators are, but you have an additional responsibility as a Privy Councillor in the present government and you give advice to the government in that capacity.

I must draw your attention to the fact that you are not responsible in the Senate, because we cannot defeat you in the house, as a minister of the Crown. It did happen, once upon a time, that a senator was a member of cabinet or that a senator was a Privy Councillor. In no way, shape or form does the Senate have the capacity to censure that minister on the basis of his or her estimates, if you happen to have the responsibility for a budget. You could just be a minister of the state and have no specific budgetary responsibility; however, if you are a minister with a budget, the Senate cannot veto or censure you.

It remains the privilege of the executive and the ethics commissioner responsible for the ethics rule pertaining to ministers of the Crown to study any complaints in relation to the exercise of your responsibility. Even though the ethics

Quant à savoir si chaque Chambre devrait avoir son propre commissaire à l'éthique, j'espère que vous tiendrez compte du fait que, dans certains cas, nous avons un pied dans chaque Chambre, si je puis dire. Dans mon cas, par exemple, je serais assujettie au pouvoir général du commissaire à l'éthique de faire enquête sur les ministres. Si nous avions un commissaire à l'éthique pour les titulaires de charges publiques et les députés de la Chambre des communes, et un autre commissaire à l'éthique pour les sénateurs, je serais prise entre les deux, parce que je suis à la fois titulaire de charge publique et sénateur.

Je songe aussi aux difficultés que cela pourrait présenter pour quelqu'un qui passe de la Chambre des communes au Sénat. Il est possible qu'une telle personne ait enfreint le code de déontologie au moment où elle était député à la Chambre des communes alors qu'elle est maintenant sénateur. À ce moment-là, quel commissaire à l'éthique sera appelé à s'en charger?

C'est pour cette raison que, même après avoir écouté attentivement les arguments de certains sénateurs qui ont insisté sur la nécessité de créer un commissaire à l'éthique indépendant pour le Sénat, je ne suis pas vraiment convaincue que ce soit nécessaire. À mon avis, il faut un comité distinct au Sénat, et je suis tout aussi d'accord pour dire que ce sont les sénateurs qui doivent être responsables des sénateurs, tout comme les députés de la Chambre des communes doivent être responsables des députés de la Chambre des communes. Quant à savoir si cette responsabilité pourrait être assumée par un seul commissaire, j'estime personnellement que ce serait possible. Mais c'est justement sur cette question que vous devrez vous pencher dans le cadre de vos délibérations. Vous pourrez l'examiner plus en profondeur, et il est possible que vos conclusions soient différentes.

Le sénateur Joyal: À cet égard, je tiens à attirer votre attention sur certains aspects de votre statut. Votre situation est un peu particulière, effectivement, puisque non seulement vous êtes, en tant que sénateur, l'égale de tout les autres sénateurs, mais vous avez une responsabilité supplémentaire en tant que conseillère privée au sein du gouvernement actuel, qui vous amène à dispenser des conseils au gouvernement.

Cependant, je me permets de vous signaler que vous n'êtes pas responsable au Sénat, puisque nous n'avons pas la possibilité de voter contre vous, en tant que ministre de la Couronne, et ce faisant, de vous faire perdre votre poste. Il est déjà arrivé qu'un sénateur fasse partie du Cabinet ou soit conseiller privé. Mais j'insiste sur le fait que le Sénat n'a aucunement la capacité de voter une motion de blâme contre un ministre à cause du budget ou des prévisions budgétaires qu'il a présentés, si ce ministre a des responsabilités budgétaires. Il est possible qu'il s'agisse d'un ministre d'État n'ayant aucune responsabilité budgétaire précise; mais si à titre de ministre, vous administrez un budget, le Sénat n'est pas habilité à opposer son veto à la mesure que vous proposez ou à voter une motion de blâme contre vous.

Seul l'organe exécutif et le commissaire à l'éthique responsable du code de déontologie visant les ministres de la Couronne sont habilités à instruire toute plainte déposée concernant l'exercice de vos fonctions. Même si le commissaire à l'éthique concluait dans

commissioner came to the conclusion that you were in breach of those ministerial ethics rules or cabinet rules, the Senate would not be in a position to censure you on your budget. You would remain the responsibility of the Prime Minister.

I am laughing because I have no doubt that you are a very honest and fully competent person, but it is the principle that is at stake.

The Chairman: I hesitate to interrupt you but it has been pointed out to me that Senator Kinsella, who is next on the list of questioners, has a scroll meeting in 10 minutes. Could you complete your question quickly now, and perhaps we can hear the answer later?

Senator Joyal: I had finished my question.

Senator Kinsella: Minister, when I look at proposed initiatives, whether legislative or policy, I try to understand what is in the mind of the government, that is, what it believes it is fixing with the given initiative. What is it that the government thinks is broken, and could you give some examples?

Senator Carstairs: I do not think the government thinks anything is broken. I think the government is saying, very clearly, that the time has come in the measure of Canadian politics where there must be greater accountability and greater transparency. That accountability and transparency has been enunciated clearly in the provinces of this country but it has not been enunciated clearly within the House of Commons and the Senate.

This is not the first time that parliamentarians have chosen to examine this issue. If one goes back into the history of this, Allan MacEachen certainly raised it as a point of discussion back in 1973. The Stanbury-Blankhearn committee report came forward at the request of parliamentarians that they study whether some kind of accountability or transparency mechanism should be put in place. The Oliver-Milliken report was the same. Should there be some form of accountability and transparency? I think many of them took their lead from what was happening in the provinces and from the reaction of the public in those provinces who were saying, "This is a good idea. We like the fact that our parliamentarians have this transparency so that we can examine, should we choose."

I must say that in my province it was rarely examined. It was available at all times for anyone. I once asked my clerk how many times anyone had gone in and pulled my file, and I think it was two or three times in the eight years I sat there. However, anyone could go ahead and do that examination if they chose to do so.

Senator Kinsella: Minister, I think Senator Joyal is on to something. There are examples of abuse of power by ministers over the years in varying governments. Can you give a concrete

votre cas à une violation du code de déontologie des ministres ou des règlements visant le Cabinet, le Sénat ne serait pas en mesure de voter une motion de blâme contre vous à propos de votre budget. Vous continueriez à relever directement de la responsabilité du premier ministre.

Si je ris, c'est parce que je ne doute aucunement de votre honnêteté et de vos compétences, mais le principe en jeu dans ce contexte est bien important.

La présidente: J'hésite à vous interrompre, mais on m'a signalé que le sénateur Kinsella, qui est le prochain intervenant a une réunion dans 10 minutes pour la préparation de la minute. Pourriez-vous rapidement conclure votre question, et peut-être pourrions-nous obtenir la réponse plus tard?

Le sénateur Joyal: J'avais déjà terminé ma question.

Le sénateur Kinsella: Madame la ministre, quand je suis appelé à étudier des mesures qui sont proposées, qu'elles concernent des lois ou des politiques, j'essaie de comprendre l'intention du gouvernement, c'est-à-dire le problème qu'il espère régler en prenant l'initiative concernée. En l'occurrence, quel est le problème que le gouvernement espère régler par l'entremise de ces mesures, et pourriez-vous nous en donner des exemples?

Le sénateur Carstairs: À mon avis, il ne s'agit pas pour le gouvernement de régler un problème. Le gouvernement indique tout simplement, de par ce train de mesures, que le moment est venu d'assurer sur la scène politique canadienne une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence. Les divers éléments de cette responsabilisation et de cette transparence ont été clairement définis par les diverses provinces du Canada, mais on ne peut pas en dire autant pour la Chambre des communes et le Sénat.

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que les parlementaires aient cru bon d'examiner la question. Si on remonte un peu dans l'histoire, on se souviendra qu'Allan MacEachen a soulevé la question en 1973. Et c'était à la demande des parlementaires que le Comité Stanbury-Blankhearn a été chargé d'examiner l'opportunité de mécanismes de responsabilisation ou de transparence. Il en était de même pour le rapport Oliver-Milliken. Faut-il un mécanisme de responsabilisation et de transparence? Eh bien, je pense que bon nombre d'entre eux se sont fondés sur ce qui se produisait dans les provinces et sur la réaction des citoyens de ces provinces, qui disaient: «C'est bien. Nous aimons bien l'idée que nos parlementaires aient une obligation de transparence pour que nous puissions examiner ce qu'ils font, si cela nous semble opportun.»

Je dois dire que dans ma province, l'information recueillie était rarement examinée. Elle était toujours à la disposition de ceux qui voulaient l'examiner. J'ai demandé une fois à mon greffier combien de fois l'information dans mon dossier personnel avait été examinée, et il m'a répondu que cela s'était produit deux ou trois fois en huit ans que j'étais députée. Par contre, quiconque voulait accéder à cette information avait la possibilité de le faire.

Le sénateur Kinsella: Madame la ministre, à mon avis, le sénateur Joyal a raison. Au fil des ans, sous différents gouvernements, nous avons eu des exemples d'abus de pouvoir

example where something is not transparent already? I like to deal with concrete examples. I have no difficulty dealing with the theoretical, but let us be practical. Can you give some examples?

I am not asking you to name names, but in a descriptive sense, I would like to understand what we are attempting to fix. Unless we know what we are trying to fix, we may be coming up with, to use a medical model, the wrong cure. What exactly is the problem we are trying to fix?

Senator Carstairs: For many senators, it is the question of whether they are conducting their affairs in a fully ethical and honourable fashion. I will give you a very concrete example, because it pertains to me.

When I first came to the Senate, I was asked to attend a major fundraising engagement to raise funds for a research centre at the University of Manitoba. I put together the Prairie Action Foundation, which has been successful in raising \$5 million to maintain research on family violence right across the Prairies. I had the help of a great many other people in achieving this. However, some question was raised because this agency we were funding was also receiving some government funding. Was it appropriate for me to be raising money on the part of this group of people? I believed it was totally acceptable for me to raise monies for this organization. However, others questioned whether it was.

I would have liked to have had a system whereby I could have gone to an ethics commissioner and said, "This is what I am doing. I would like a statement from you, a letter, a document or something, which indicates to me that my behaviour is absolutely acceptable within the rules and the conduct of the Senate."

Senator Kinsella: The minister is drawing our attention, honourable senators, to section 14 of the Parliament of Canada Act. In the example she gives, I think any common-sense person would say, "Of course the senator ought to be doing voluntary work." Interpretations of section 14 of the Parliament of Canada Act giving any kind of meaning that that would not be totally acceptable I, quite frankly, would find to be foolish interpretations. That problem can be dealt with directly and upfront in a very surgical manner.

Let me say I am intrigued by the issue Senator Joyal raised. I think it is fundamentally important to us. I find transparency in these things to be somewhat metaphysical in terms, but abuse of power I find concrete and hands on. I think that we want to be careful that we do not mix apples and oranges.

Senator Kroft: I want to touch on a few of points raised in Senator Carstairs' presentation. I do not know if I will have another opportunity to deal with this while she is here.

de la part de ministres. Mais pourriez-vous me donner un exemple concret d'une situation où il y aurait un manque de transparence? J'aime bien les exemples concrets. Je veux bien qu'on me parle de théorie, mais en l'occurrence, je trouve préférable de s'intéresser aux détails pratiques. Êtes-vous en mesure de nous donner des exemples?

Je ne vous demande pas de nommer des noms mais peut-être pourriez-vous nous faire une petite description du genre de problème qui a pu surgir et que nous cherchons à régler par le biais de ces mesures. À moins que nous ne sachions quel problème nous cherchons à régler, nous risquons, si je peux me permettre une analogie médicale, de proposer le mauvais remède. Quel est le problème précis que nous cherchons à résoudre?

Le sénateur Carstairs: Pour bien des sénateurs, il s'agit de savoir s'ils mènent leurs affaires d'une manière honorable et conforme à l'éthique. Je vais vous donner un exemple très concret, puisqu'il me concerne personnellement.

Peu de temps après mon arrivée au Sénat, on m'a invitée à une importante activité de financement en vue de réunir des fonds pour un centre de recherche à l'Université du Manitoba. C'est ainsi que j'ai mis sur pied le Prairie Action Foundation, qui a réussi à réunir 5 millions de dollars pour les recherches sur la violence familiale dans toute la région des Prairies. J'ai bénéficié de l'aide de beaucoup de gens pour mener à bien ce projet. Cependant, il y a eu une certaine interrogation à un moment donné parce que cet organisme que nous financions recevait également des crédits gouvernementaux. Était-ce approprié que je réunisse des fonds au nom de ce groupe de personnes? Eh bien, dans mon esprit, il était tout à fait acceptable que je participe à des activités de collecte de fonds au nom de cet organisme. Mais d'autres avaient des doutes à cet égard.

Par conséquent, j'aurais aimé à l'époque que nous ayons en place un régime qui m'aurait permis de m'adresser à un commissaire en éthique en lui disant: «Voilà ce que je fais; j'aimerais que vous me prépariez une déclaration, une lettre, un document ou quelque chose qui précise que ma conduite est tout à fait acceptable et conforme aux règlements et aux directives du Sénat.»

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, la ministre attire notre attention sur l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada. Dans l'exemple qu'elle cite, la réaction d'une personne censée serait de dire: «Bien sûr, le sénateur devrait faire du bénévolat.» Pour moi, toute interprétation de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada qui présenterait cette activité comme étant inacceptable serait, à mon avis, parfaite absurde. Mais il y a moyen de régler ce problème de façon directe, transparente et précise.

Permettez-moi de dire que le point soulevé par le sénateur Joyal m'intrigue. À mon avis, il revêt une importance fondamentale pour nous tous. Pour moi la transparence est une notion quelque peu métaphysique, mais l'abus de pouvoir est quelque chose de bien concret et de bien clair. Il faut donc éviter à mon avis de mélanger les torchons et les serviettes.

Le sénateur Kroft: Je voudrais aborder certains des points soulevés par le sénateur Carstairs dans son exposé. Je ne sais pas si j'aurai une autre occasion d'en parler avant qu'elle ne nous quitte.

The provinces have many rules. I do not want to draw any inappropriate comparisons, but I think we would all agree that, if you look at the issue of public confidence as it relates to the conduct of several provincial legislatures in the country as compared to the federal legislature, the fact that there is a code in place has not provided citizens of provinces with any greater protection or relief from cynicism or inappropriate action by members of those legislatures. I would think that the culture and the tradition of conduct in this place stands well above that. I am not speaking of every province, but I can all think of a number of examples where, if there are codes in existence, they have not done anything more than what our processes and culture have done.

You raised the issue of disclosure, and that is something that personally troubles me a great deal. I want to deal with to the fundamental question of disclosure and what we mean by disclosure, that is, what is to be disclosed and the purpose of that disclosure.

My experience has been much longer in the corporate world and the world of non-profits than it has been in this place, but the concept of disclosure, as I have understood it, has been to disclose all of those activities or interests which may give rise to questions of disclosure. Typically, in a corporate setting, you list other directorships or other interests. You do those in textual fashion, not an accounting fashion. Someone is alerted that you have an interest or some sort of connection somewhere else. I find that totally appropriate, and I have conducted myself in that way since I came here. I took advice. I found out what was appropriate, and I put it on record with counsel, but more importantly, on my CV. Whatever I do is there in terms of what interests people own, what directorships they have, what connections they have with profits, non-profits or anything else. It is all on the record.

What it really comes down to in those matters is the convenience of putting this information all in one place. It would take someone about an hour or two at a computer, perhaps with the help of a law office, to compile a complete picture of everyone's interests. We are not dealing with secret information here.

What bothers me is when we get to disclosure. You talked about assets and liabilities, and the whole concept about quantitative disclosure of assets and liabilities. It absolutely defeats me to know the purpose of that information. I can understand if there is an allegation. If there is a problem, a committee of the Senate might require an investigation that, in a specific case, would require questions.

Les provinces ont de nombreuses règles. Je ne voudrais pas établir des comparaisons inopportunes, mais je pense que nous serions tous d'accord pour dire que s'agissant de la confiance du public dans le comportement des députés de plusieurs assemblées législatives provinciales au Canada, par opposition au Parlement fédéral, le fait qu'il existe un code de déontologie n'a permis ni de mieux protéger les citoyens de ces provinces contre l'éventuel inconduite des membres de leurs assemblées législatives, ni de réduire leur cynisme. Je dirais que la culture et les traditions du Sénat nous placent à un niveau bien supérieur. Je ne parle pas de toutes les provinces, mais j'ai en tête plusieurs exemples de codes qui, même lorsqu'ils existent, n'ont rien apporté de plus que ce que nous avons pu établir ici grâce à nos propres procédures et à notre culture.

Vous avez soulevé la question de la divulgation, et j'avoue que c'est quelque chose qui me trouble beaucoup. J'aimerais donc aborder directement la question fondamentale de la divulgation ou de la déclaration d'intérêts, et ce que nous entendons par là — c'est-à-dire, ce qu'il faut déclarer et l'objet d'une telle déclaration.

Il est vrai que j'ai plus d'expérience du milieu des affaires et des organismes à but non lucratif que de la façon de faire au Sénat, mais la notion de divulgation, telle que je l'ai toujours comprise, désigne le fait d'avoir à déclarer toutes les activités ou intérêts qui peuvent donner lieu à des questions de divulgation. Si vous travaillez pour une compagnie, vous devrez normalement déclarer dans quelles sociétés ou compagnies vous occupez un poste d'administrateur ainsi que vos autres intérêts. Mais cette information est présentée sous forme de texte, et non sous forme de bilan. C'est une façon de prévenir le public que vous avez certains intérêts ou certains liens avec d'autres personnes ou d'autres groupes. Je trouve cela tout à fait approprié, et c'est ce que j'ai toujours fait depuis que je suis au Sénat. J'ai obtenu des conseils. Cela m'a permis de savoir ce qui serait approprié, et toute cette information a été préparée en bonne et due forme avec mon conseiller, et surtout inscrite sur mon CV. Ainsi tout ce que je fais, qu'il s'agisse de mes intérêts, des compagnies dont je suis administrateur, de mes liens avec des sociétés à but lucratif ou des groupes à but non lucratif est accessible au public.

Ce qui compte vraiment dans ce contexte, c'est la facilité avec laquelle on peut réunir toute cette information en un seul lieu. Le fait est qu'il faudrait passer une heure ou deux devant son ordinateur, éventuellement avec l'aide d'un cabinet d'avocats, pour rassembler des informations complètes sur les intérêts de tout le monde. Il ne s'agit pas ici de renseignements secrets.

C'est au niveau de la divulgation de l'information personnelle que j'ai certains doutes. Vous avez parlé d'actif et de passif, et de toute la notion d'information quantitative relative à l'actif et au passif. Je n'arrive absolument pas à comprendre pour quelle raison il faudrait fournir de tels renseignements. Je pourrais comprendre que ce soit justifié en cas d'allégations. Si un problème surgissait, un comité sénatorial pourrait avoir à faire enquête, auquel cas il serait nécessaire de poser des questions de ce genre.

However, what is gained by having a person put down all of his or her assets and liabilities, other than adding to the voyeuristic entertainment of members of the media? We all know you can forget things in this world.

What is the purpose? Do you draw a conclusion if someone has many liabilities and fewer assets? Do you draw a conclusion that someone is a higher risk because he or she is more vulnerable? Is an implication drawn if someone has many more assets than liabilities — that they have some way of being immune to their responsibility, or that there must be something suspicious about them because they have so much?

I have thought about this a great deal. I have looked at it in practice. I have gathered all this information, not in the light of an individual case where there has been an allegation, but from the perspective of considering what you would do with it. What does it tell you? What do you know about that person that you would not know by saying he or she is a director of this or that company, or this or that non-profit organization? I have no problem with knowing that. What will all the numbers add? Who will be judged? How does that particular kind of transparency, which I would consider, as I say, nothing less than voyeuristic, lead to a greater understanding or confidence on the part of the Canadian people?

Senator Carstairs: The quantities would have to be significant to lead to a difference in policy. If we are talking about very small share quantities or very small dollar amounts, the knowledge can be nothing but voyeuristic.

Senator Kroft: The request is that you provide all income sources.

Senator Carstairs: I think that there are some circumstances where a public policy issue is being discussed where it may be of value to know if a conflict of interest exists among those parliamentarians making that decision.

I will give a very specific example. You will recall some years ago the government of the province of Manitoba decided to purchase Inter-City Gas. You also know that my husband was the vice-president and corporate solicitor of Inter-City Gas at that time. It was a very interesting situation. Clearly, I was not going to participate in a debate on the floor of the Manitoba legislature with respect to this particular company, and so declared my conflict of interest.

Interestingly enough, the question then even became whether I should be allowed to participate in Question Period, because most of the questions on any given day were about this particular transaction; and whether I should be allowed to remain in the chamber while those questions were being asked. The decision was ultimately made that I could remain in the chamber, but obviously I could not participate by asking any questions, which of course I did not intend to do.

Mais en quoi est-ce utile qu'une personne inscrive sur un papier la totalité de ses éléments d'actif et de passif, si ce n'est pour mieux distraire des journalistes voyeuristes? Il arrive à tout le monde d'oublier des choses.

Quelle est donc l'utilité de cette information? Faut-il tirer certaines conclusions si une personne a beaucoup de dettes mais moins de biens? Faut-il conclure qu'une telle personne est plus à risque parce qu'elle est plus vulnérable? Faut-il supposer que si quelqu'un a plus de biens que de dettes, il est plus susceptible de ne pas bien s'acquitter de ses responsabilités, ou que ses biens sont suspects parce qu'il en a tellement?

Je dois dire que j'ai beaucoup réfléchi à la question. Je l'ai examinée lorsque j'étais encore en exercice. J'ai rassemblé toute cette information, non pas par rapport à un cas individuel où il y aurait eu des allégations, mais simplement dans le but de savoir ce qu'on pourrait vouloir en faire. Qu'est-ce qu'elle vous apprend cette information? Que pouvez-vous savoir sur l'intéressé que vous ne sauriez pas si on vous disait qu'il est administrateur de telle ou telle autre compagnie ou de tel organisme à but non lucratif? Je trouve normal que ce genre d'information soit divulguée. Mais qu'est-ce qu'on obtiendra de plus en y ajoutant des chiffres? Sur qui va-t-on porter un jugement? En quoi ce genre de transparence que je considère, encore une fois, comme répondant purement et simplement à un besoin de voyeurisme, permet-elle d'améliorer la compréhension des citoyens canadiens ou de renforcer leur confiance en nous?

Le sénateur Carstairs: Il faudrait que les éléments d'actif soient très importants pour donner lieu à un traitement différent. Si on parle de petites quantités d'actions ou de sommes minimales, on peut supposer que l'information serait fournie uniquement à des fins de voyeurisme.

Le sénateur Kroft: Oui, mais on demande aux intéressés d'indiquer toutes les sources de revenu.

Le sénateur Carstairs: En même temps, il y a des situations où on soulève une question d'intérêt public alors qu'il serait intéressant de savoir au départ si les parlementaires qui doivent prendre la décision en l'occurrence sont vraiment en situation de conflit d'intérêts.

Permettez-moi de vous en donner un exemple précis. Vous vous souviendrez qu'il y a quelques années, le gouvernement de la province du Manitoba a décidé d'acheter la société gazière Inter-City Gas. Vous savez aussi qu'à l'époque, mon mari était vice-président et avocat-conseil de cette même société. C'était une situation très intéressante. Évidemment, il était exclu que je participe au débat sur l'acquisition éventuelle de cette société gazière au sein de l'Assemblée législative du Manitoba, et j'ai donc déclaré mon conflit d'intérêts.

Ce qui est intéressant, c'est qu'à ce moment-là, les gens se sont demandé si je devrais même avoir le droit de participer à la période des questions, étant donné que la plupart des questions concernaient cette transaction; et si j'avais le droit de rester dans la salle pendant qu'on posait ces questions. Il a été décidé en fin de compte que je pourrais rester pendant qu'on posait des questions, mais qu'il était exclu que je participe au débat en posant des questions, ce que je n'avais pas du tout l'intention de faire.

Senator Kroft: To interrupt, because I think you have specifically not answered my question, I would have no difficulty, if there is spousal inclusion, of having it known that your husband was an official of Inter-City Gas or, indeed, if you had been a director, but not if the question involved your husband's salary from Inter-City Gas or your director's fee from Inter-City Gas. My concern relates to the accounting-based calculations. As presented, there would be disclosure of all income that may come this year, and that may be expected to come next year. My concern relates to all these numbers.

I have no difficulty with the fact of the relationship you describe. I believe that; I have done that; and that is how I have conducted myself. However, I do not think that the public would have been served one bit by knowing what you just described, if there were spousal inclusion. In the case of a senator or a parliamentarian, what would have been added to the public's knowledge and what fairness would there have been to the parties involved to say, "He is a director or officer of that company, fine, but, by the way, his salary last year was 'X' and there was a bonus." What would that add to the public's knowledge and to transparency?

The Chairman: Senator Kroft, before you go on too long, I just want to draw your attention to the proposed code on page 9, sections 24 and 25, where it reads that the ethics commissioner must prepare a disclosure summary based on the statement. Each summary will be on file. The summary is subject to the source and nature but not the value of incomes, assets and liabilities.

Senator Kroft: I draw your attention to page 8, section 22. You are talking about the public statement.

The Chairman: Yes.

Senator Kroft: However, in the proposed section 22, it must include income received, and entitled to receive, and all benefits.

The Chairman: It also reads that:

An interest in a partnership or corporation may be qualified in the summary by the word "nominal", "significant" or "controlling" if, in the opinion of the Ethics Commissioner, it is in the public interest to do so.

Senator Kroft: We are working in two different sections, Madam Chair. I am talking about the filings. I am going to the very principle of the provision of the information.

Le sénateur Kroft: Je me permets de vous interrompre, parce que vous avez effectivement évité de répondre à ma question. Si l'on décidait de prévoir que les intérêts des époux doivent être déclarés, je serais tout à fait d'accord pour qu'on sache que votre mari a été cadre supérieur de la société gazière Inter-City Gas, ou que vous en aviez été administratrice; par contre, je n'aurais pas été d'accord s'il avait été question de divulguer le salaire que touchait votre mari chez Inter-City Gas ou les frais que vous touchiez en tant qu'administratrice de cette même société gazière. Ma préoccupation concerne la nécessité de présenter des calculs détaillés qui correspondent en réalité à une sorte de bilan. Selon les dispositions proposées, il faudrait divulguer la totalité du revenu qu'on pourrait s'attendre à toucher dans l'année, et même au cours de l'année suivante. Donc, ce qui m'inquiète, c'est l'obligation éventuelle d'avoir à fournir tous ces chiffres.

Je n'ai pas de mal à accepter que la nature de la relation que vous décrivez soit connue du public. Je suis tout à fait d'accord là-dessus; moi-même, j'ai fait la même chose, et je me suis toujours comporté ainsi. Par contre, je ne pense pas que le public aurait eu intérêt à savoir ce que vous venez de nous dire, si les règles prévoyaient que tous les intérêts de l'époux soient déclarés. Dans le cas d'un sénateur ou d'un parlementaire, en quoi est-ce que cela aurait aidé le public d'avoir accès à cette information et aurait-il été réellement utile que les intéressés puissent savoir qu'un tel a été administrateur ou cadre de telle entreprise, avec tel salaire et telle prime à la fin de l'année. En quoi est-ce indispensable que le public sache tout cela et peut-on dire que ce genre d'information favorise vraiment la transparence?

La présidente: Sénateur Kroft, avant que vous ne poursuiviez vos commentaires, je voudrais simplement attirer votre attention sur les articles 24 et 25 du projet de code qui se trouvent à la page 9, où il est prévu que le commissaire établit un sommaire à partir de la déclaration du parlementaire. Autrement dit, chaque sommaire sera gardé au bureau du commissaire. De plus, ce sommaire mentionne la source et la nature, mais non la valeur du revenu et des éléments d'actif et de passif qui sont déclarés par le parlementaire.

Le sénateur Kroft: Je me permets d'attirer votre attention sur l'article 22 à la page 8. Vous parlez du contenu de la déclaration publique.

La présidente: Oui.

Le sénateur Kroft: Oui, mais au projet de l'article 22, il est prévu que la déclaration précise le montant du revenu reçu par le parlementaire, du montant qu'il a le droit de recevoir, et de tous les avantages dont il peut bénéficier.

La présidente: Mais il prévoit ceci un peu plus loin:

Le commissaire peut qualifier l'intérêt détenu dans une société de personnes ou une personne morale d'important, de symbolique ou de majoritaire, s'il estime que l'intérêt public le justifie.

Le sénateur Kroft: Nous parlons de deux articles différents, madame la présidente. Moi je vous parle de l'information qui doit être déposée auprès du commissaire. Je parle du principe qui justifie ou non que cette information soit fournie.

The Chairman: You are also acting on the assumption that it will become public.

Senator Kroft: Absolutely. I am also acting on the principle of what relevance it has, even in the mind of the commissioner. Why should the commissioner have in his or her mind these quantitative issues in making judgments qua commissioner at any given point? It is not just a question of it becoming public. I think it is inappropriate and irrelevant. I think I have made my point.

The Chairman: We are not really getting into discussion at this point, but asking questions of the witness.

Senator Stratton: I would like to go back to Senator Kinsella's question and deal with some grey areas. This is where I have difficulty. You stated that you had served as chair of a voluntary organization and there was a question of ethics as to whether you should participate because government funding was involved. I had a similar experience, although it was with business, a start-up research pharmaceutical company that wanted me to serve in a voluntary position on their board. I immediately checked whether it would be in order for me to sit on that board. The question was asked: Will they now or in the future obtain funds from the federal government? I said, "Yes, the potential is there to do so." The response that came back to me was, "No, you should not sit on that board."

Here is another grey area. I was in a voluntary position with a community group, and was asked to sit on a board of a start-up company. I would receive no remuneration whatsoever, but I was advised not to do that. That is the kind of grey area that we need to try to define for all of us, and for the public as well.

Would you not think it appropriate, if we do nothing else, to define what the rules are now? We should be able to inform the public what the rules are and where we stand now so that we are all starting from the same premise. Around this table, in the eye of the Senate and in the public's eye, here is where we are now. What value are we adding by going further?

Senator Carstairs: There are these grey areas, and people are being given conflicting advice. Some people are going along with that advice, and others are not because there is not a clearly defined process by which that advice is given. The person that we often all turn to is the law clerk. He gives us his very best judgment, but he does not have the power and authority that an ethics commissioner would have. That is exactly why we do need

La présidente: Et vous supposez également que cette information deviendra publique.

Le sénateur Kroft: Oui, absolument. J'ai aussi à l'esprit le principe de l'utilité que peut avoir cette information, même aux yeux du commissaire. Pourquoi le commissaire devrait-il avoir à se préoccuper de questions quantitatives en portant un jugement sur telle ou telle autre situation? Mon opposition ne découle pas uniquement du fait que cette information serait du domaine public. Je trouve tout simplement qu'il n'est ni approprié ni pertinent d'exiger que cette information soit fournie. Je pense que mes arguments sont assez clairs.

La présidente: Notre rôle pour le moment consiste à poser des questions au témoin, plutôt qu'à débattre longuement de questions de ce genre.

Le sénateur Stratton: Je voudrais revenir sur la question posée par le sénateur Kinsella et parler plus précisément des zones grises. C'est là que j'ai des doutes. Vous expliquiez tout à l'heure que vous aviez été présidente d'un organisme de bienfaisance et qu'il y avait eu un certain doute concernant le fait de savoir si vous devriez ou non participer aux activités de cet organisme, étant donné qu'il recevait des crédits gouvernementaux. J'ai eu une expérience semblable, mais dans mon cas, ça concernait une nouvelle compagnie pharmaceutique qui voulait que je sois administrateur bénévole. Tout de suite, je me suis renseigné pour savoir si j'aurais ou non le droit de faire partie du conseil d'administration de cette compagnie. On m'a posé la question que voici: est-il possible que cette compagnie bénéficie, dans l'immédiat ou à l'avenir, de crédits fédéraux? Alors, j'ai répondu en disant: «Oui, c'est possible.» On m'a donc conseillé de ne pas siéger au conseil d'administration de cette compagnie.

Et voici une autre zone grise. Je faisais du bénévolat pour un groupe communautaire lorsqu'on m'a demandé de siéger au conseil d'administration d'une nouvelle entreprise. Je ne devais pas être rémunéré du tout, mais on m'a conseillé de ne pas accepter. Voilà donc le genre de zone grise où des éclaircissements s'imposent, éclaircissements qui profiteraient non seulement à nous tous mais au public.

Ne pensez-vous pas que si nous ne faisons rien d'autre, nous devons absolument définir les règles qui s'appliquent actuellement? Nous devrions être à même de communiquer ces règles au public et d'expliquer la situation actuelle, pour que notre point de départ à nous tous soit pareil. Il s'agirait de dire voilà la situation actuelle, du point de vue à la fois du Sénat et du public. Qu'est-ce que ça donnerait au juste d'aller plus loin?

Le sénateur Carstairs: Ce sont des zones grises, effectivement, et les conseils qu'on donne aux parlementaires sont contradictoires. Certains suivent ces conseils, mais d'autres, non, étant donné que le processus par lequel on obtient ces conseils n'est pas bien défini. Souvent nous nous adressons au légiste quand nous avons besoin de conseils. Il évalue toujours la situation au mieux de ses connaissances, mais il n'a ni le pouvoir

an ethics commissioner: so that we can have a individual that can give us a clearer picture of what is acceptable and why it is acceptable; or why it is unacceptable.

As to the definition of the rules, I would recommend, honourable senators, that you look at the interim report of the House of Commons because they have done just what you have suggested, Senator Stratton. They have looked at what exists now in the documentation. Clearly, a similar document produced by this committee would be appropriate.

Senator Smith: I would refer to the response of Senator Carstairs to Senator Kroft's reference to this Inter-City Gas situation. What was the mechanism by which this decision was made? Was this a speaker's ruling? Was there a problem in the Manitoba legislature that was not adequately resolvable?

Senator Carstairs: It was adequately resolved by my being quiet. I went to the clerk who was responsible for all of our disclosure information in the Province of Manitoba. I do not believe that has changed. They did not have an ethics commissioner, per se. The clerk was the one who raised both issues that yes, I was absolutely right to immediately declare a conflict, which I had planned to do in any event. He also raised the issue of Question Period. My understanding is that he went to the leadership on both sides and asked what they thought. They indicated that they thought it was an overreaction that I could not participate in question period at that particular point.

Senator Murray: The minister may comment, or not, on what I have to say. I am inspired by Senator Kroft's intervention and by Senator Kinsella's question as to what we are trying to fix. There is disclosure and disclosure. I tend to be something of a privacy crank. I believe that members of the Senate and House of Commons have as much privacy as anyone else, and that it ought to be protected. However, there is proper and timely disclosure. What are we trying to fix? We should not be too defensive about our virtue.

Spare a thought for the people of Canada. What was a citizen to think when he or she picked up a newspaper last week to see an article quoting Duff Conacher of Democracy Watch, stating that members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce are "too close" to the banks and financial institutions that the federal government regulates? The article I saw did not specify any particular senators; however, it went on to say that, in a previous regime when Senator Kirby had been the chairman of that committee, he had persuaded the members of that committee to voluntarily disclose their interests in chartered banks, federally-regulated financial institutions and the like. The article made the point that this had not been done in the case of the present committee. Why was it not done? It was not done

ni l'autorité qu'aurait un commissaire à l'éthique. C'est justement pour cela que nous avons besoin d'un commissaire à l'éthique: pour avoir accès à quelqu'un qui peut nous expliquer de façon plus claire ce qui est acceptable, et pourquoi c'est acceptable; ou inversement, pourquoi c'est inacceptable.

Quant à la définition des règlements, je recommanderais, honorables sénateurs, que vous examiniez le rapport d'étape du comité de la Chambre des communes, parce que ce dernier a fait justement ce que vous proposez, sénateur Stratton. Il a examiné les règlements qui sont actuellement en vigueur selon les différents documents. Il ne fait aucune doute qu'il conviendrait que le comité prépare un document semblable pour le Sénat.

Le sénateur Smith: J'aimerais revenir sur la réponse du sénateur Carstairs à la situation évoquée par le sénateur Kroft concernant la société gazière Inter-City Gas. Par quel mécanisme cette décision a-t-elle été prise? S'agissait-il d'une décision du président? Est-ce qu'un problème a surgi à l'Assemblée législative du Manitoba qu'il n'était pas possible de résoudre?

Le sénateur Carstairs: C'est en évitant de me prononcer sur la question que le problème a été résolu. Je me suis adressée au greffier, qui était responsable de l'information communiquée par les élus de la province du Manitoba. À mon avis, ça n'a pas dû changer depuis. Il n'y avait pas de commissaire à l'éthique proprement dit. C'est le greffier qui m'a fait savoir, d'abord, que j'avais parfaitement raison de déclarer immédiatement mon conflit d'intérêts, ce que je comptais faire de toute façon. Il a également évoqué la période des questions. Je crois savoir qu'il a consulté les leaders des deux partis pour leur demander leur avis. Ils lui ont répondu qu'à leur avis, ce serait une réaction excessive que de m'empêcher de participer à la période des questions.

Le sénateur Murray: La ministre voudra peut-être réagir à mes propos. L'observation du sénateur Kroft et la question du sénateur Kinsella m'ont donné à réfléchir concernant le problème que nous essayons de régler à l'aide de ces mesures. Il y a divulgation et divulgation. Pour ma part, je suis un de ceux qui tendent à vouloir protéger au maximum leur vie privée. À mon avis, les sénateurs et les députés ont autant le droit que n'importe qui d'autre de protéger leur vie privée, et il faut qu'elle soit protégée. Mais en même temps, la divulgation opportune et appropriée de certains renseignements est tout à fait normale. Quel problème essayons-nous de régler au juste? À mon avis, il ne convient pas de trop défendre notre vertu.

Pensez un peu aux citoyens du Canada. Quelle aurait été la réaction d'un citoyen la semaine dernière en lisant un article dans le journal qui disait que selon Duff Conacher de Democracy Watch, les membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce «ont des liens trop étroits» avec les banques et institutions financières qui sont régies par le gouvernement fédéral? L'article en question n'a pas nommé quelque sénateur que ce soit; mais un peu plus loin, on disait que sous un autre régime, lorsque le sénateur Kirby avait été président du comité en question, il avait convaincu les membres du comité de divulguer volontairement leurs intérêts dans les banques à charte, les institutions financières fédérales, et cetera. L'auteur de l'article signalait que cela n'avait pas été fait pour le comité actuel. Et

because it is not required to be done, which leads me to my conclusion that we do need a regime. We do need a set of rules that set out the disclosure and that set out what disclosure ought to be made, under what circumstances and to what extent by senators, whether sitting as senators or as Senate committee members. That is one of the things we need here.

Senator Joyal has persuaded me of the need for a separate and autonomous Senate regime on these matters. Senator Sparrow has taken a principled position on this matter. At the same time, it is not a matter of perception, but rather a matter of fact, that we do not, as Senator Carstairs pointed out, have a coherent body of law covering this. We need something more than we have now.

Senator Carstairs: I agree.

Senator Smith: This may be an odd question, but I preface it with the remark that I am sympathetic to the objectives here. I am curious about cost efficiency and what these people can do. Will they require a big staff? The nicest thing would be if everyone were as pure as the driven snow, and the staff were required to do nothing other than sit behind desks for 10 years.

While I agree with the theory that the Senate should have a separate regime from the House, would it not be worse to have two people sitting doing nothing for many years because we are all so pure? Sometimes, when bureaucrats take a position, there is a tendency to justify their raison d'être and do things. Do we have examples of the mechanics of how this can be kept cost-efficient and done in a way so that we do not have a host of people sitting around doing nothing?

Senator Carstairs: That is an interesting question. What we have not talked about are the 3,000 public office holders who would also be covered by this legislation. If you are talking about people sitting around not doing anything, that provides the answer to your question. There are approximately 3,000 public office holders. Yes, there may be only 301 members of the House of Commons and only 105 in the Senate, but we are talking about 3,406 people or more when we speak about the regime. The question to me is whether it is cost-effective to have a separate regime for the Senate and the cost implications involved in that. Would it not make sense to have this as part of this larger group, with an individual or individuals being directly responsible, on occasion, to the Senate committee? That is obviously an issue that will require a certain amount of deliberation.

If one looks at provincial examples, one will see that they do not have large staffs. They are there for the purposes of the chamber. Some of them have, for example, a retired member of the judiciary as their ethics commissioner. That person is on call to deal with a situation when an ethical issue arises. The clerk

pourquoi cela n'a pas été fait? Eh bien, parce que ce n'est pas une exigence, ce qui m'amène à conclure que nous avons effectivement besoin d'un régime de ce genre. Il nous faut une série de règlements qui définissent en bonne et due forme la nature et le type de renseignements qui doivent être communiqués, et dans quelles conditions, selon qu'il s'agit de sénateurs tout court ou de membres de comités sénatoriaux. Voilà une mesure parmi d'autres qu'il convient de prendre à mon avis.

Le sénateur Joyal m'a convaincu de la nécessité d'établir un régime distinct et indépendant pour le Sénat dans ce domaine. Le sénateur Sparrow a présenté les principes qui influencent sa position à cet égard. Mais en même temps, comme le sénateur Carstairs nous l'a signalé, il n'existe pas de législation cohérente dans ce domaine — et ça, ce n'est pas une question de perception, mais plutôt une question de fait. Il nous faut plus que ce qui existe actuellement.

Le sénateur Carstairs: Je suis d'accord.

Le sénateur Smith: Ma question vous semblera peut-être curieuse, mais je tiens à affirmer d'entrée de jeu que je suis sensible aux objectifs poursuivis dans ce contexte. D'un autre côté, je m'interroge à propos des coûts et du travail que cela suppose. Est-ce que ces mesures nécessiteront une infrastructure et un personnel important? L'idéal serait évidemment que tout le monde soit tout à fait honnête, si bien que le personnel n'aurait absolument rien à faire pendant bien des années.

Bien que j'accepte la notion selon laquelle le Sénat devrait avoir un régime qui soit distinct de celui de la Chambre, est-ce que ce ne serait pas encore pire d'avoir deux personnes assises à un bureau pendant des années et des années parce que nous sommes tous si purs? Des fois lorsqu'un bureaucrate accède à un poste, il a tendance à vouloir justifier sa présence en se trouvant du travail. Est-ce qu'on a des exemples de modalités administratives qui nous permettraient de réduire les coûts au minimum et d'éviter qu'on ait des tas d'employés qui soient assis à un bureau à ne rien faire?

Le sénateur Carstairs: C'est une question intéressante que vous me posez là. Ce dont nous n'avons pas encore parlé, c'est des 3 000 titulaires de charges publiques qui seraient également visés par cette loi. Vous avez évoqué la possibilité qu'il y ait des tas de gens qui n'aient rien à faire, mais je pense que je viens de répondre à votre question. Il y a environ 3 000 titulaires de charges publiques. C'est vrai que nous n'avons que 301 députés et 105 sénateurs, mais quand on parle du régime dans son ensemble, il faut se rappeler qu'environ 3 406 personnes ou peut-être un peu plus seront visées par les nouveaux règlements. Pour moi, il s'agit de savoir si c'est rentable de prévoir un régime distinct pour le Sénat, en raison des dépenses que cela suppose. Ne vaudrait-il pas mieux que tout le monde fasse partie d'un même groupe, quitte à ce que le ou les responsables aient à rendre des comptes directement au comité sénatorial à l'occasion? Ça, c'est une question qui demandera pas mal de discussion.

Quant aux exemples provinciaux, le fait est que les provinces qui ont mis en place un tel régime n'ont pas un personnel important pour accomplir ce travail. Les personnes qui assument cette responsabilité sont là pour assister la Chambre. Dans certains cas, ils ont demandé à un juge à la retraite d'occuper le

from the Province of Manitoba deals with these matters; it is part of his or her function in that province. It behoves honourable senators to look at these regimes before coming to a conclusion as to what would be the most effective way to operate this office.

Senator Kroft: If I may make a comment in regard to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, the report is accurate. I sat on the committee that was mentioned. When the then-chair and the committee were reviewing the Mackay report, we all filed. In my case and others, it may have been redundant with what we had already filed, but we made it clear that the disclosure was for the public record in that case.

We now have in the rules that were drawn around that time — and I am not sure if they were drawn permissively or in a mandatory fashion — that a chair may call on the committee. In other words, the issue is addressed in the rules. I am not sure of the language.

The Chairman: I believe it is permissive.

Senator Kroft: Equally, just so that we do not sit here feeling perfect and pure, we have rules that deal with senators sitting on committees and voting on matters where they have an interest. It is true that the definition of what an interest is may be unclear, but in terms of direct issues, we do have work to do in terms of our present body of rules.

Senator Carstairs: It is clear that is in the rules. It is rule 94, if I am not mistaken, but it is permissive. It is not something that is absolutely required.

Senator Joyal: I will quote the rule, because it is important to have the exact wording. It states:

94(1) A Senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee, shall not sit on such committee and any question arising in the committee relating to that pecuniary interest may be determined by the committee, subject to an appeal to the Senate.

[Translation]

The wording is clear:

A Senator who has any pecuniary interest whatsoever, not held in common with the rest of the Canadian subjects of the Crown, in the matter referred to any select committee, shall not sit [...]

poste de commissaire à l'éthique. Cette personne est donc disponible pour régler un problème d'ordre éthique en temps et lieu. Dans la province du Manitoba, c'est le greffier qui assume cette responsabilité; cela fait partie de ses fonctions. Mais il appartient aux honorables sénateurs d'étudier les différentes possibilités avant de déterminer quelle formule serait la plus efficace pour un bureau de ce genre.

Le sénateur Kroft: Si vous me permettez de réagir à l'observation qui a été faite concernant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, je peux vous dire que l'information en question est exacte. J'ai siégé au comité en question. Lorsque le président à l'époque et les membres du comité examinaient le rapport Mackay, nous avons tous déclaré nos intérêts. Dans mon cas et peut-être dans d'autres, l'information communiquée faisait peut-être double emploi avec ce qu'il y avait déjà dans nos dossiers, mais nous avons clairement indiqué que l'objet de cette mesure était de nous assurer que les renseignements en question seraient du domaine public.

Nous avons maintenant des règles qui ont été élaborées à l'époque — mais je ne sais plus si elles devaient être facultatives ou obligatoires — qu'un président peut invoquer en demandant aux membres de s'y conformer. Autrement dit, cette question est traitée dans le Règlement, mais je ne me rappelle pas du libellé exact.

La présidente: Je crois que c'est facultatif.

Le sénateur Kroft: Dans le même ordre d'idées, pour que nous n'ayons pas l'impression d'être si parfaits et si purs, je vous rappelle qu'il existe des règlements concernant le droit de sénateurs qui sont membres de comités de voter sur une question dans laquelle ils ont un intérêt. Il est vrai que la définition du terme «intérêt» n'est peut-être pas très claire, mais nous avons effectivement du travail à faire pour ce qui est d'améliorer les règlements actuels.

Le sénateur Carstairs: Il ne fait aucun doute qu'il existe un règlement en ce sens. Si je ne m'abuse, il s'agit de l'article 94, mais c'est facultatif. Ce n'est pas une exigence absolue.

Le sénateur Joyal: Je me permets de vous citer le texte de l'article, parce qu'il me semble important d'avoir le libellé exact. L'article se lit ainsi:

94(1) Un sénateur qui a un quelconque intérêt financier, qu'il ne partage pas avec tous les Canadiens, dans une affaire renvoyée à un comité, ne peut y siéger, et toute question soulevée par le comité au sujet de cet intérêt peut être tranchée par le comité, sous réserve d'un appel au Sénat.

[Français]

Dans la version française il est dit clairement:

Un sénateur qui a un quelconque intérêt financier, qu'il ne partage pas avec tous les Canadiens, dans une affaire renvoyée en comité, ne peut y siéger [...]

[English]

It is an order: “shall not.” If there is a problem, the committee decides. If the honourable senator in question is not happy, there can be an appeal to the Senate. There is a strict procedure. When you read rules 94 (1) to (10), there is full coverage regarding a senator declaring an interest.

I must also mention that no similar rule exists in the House of Commons. As the Leader of the Government in the Senate has said, in the working document that the House of Commons released recently, they compared the rules of both houses, and it is clear that the Senate has a complete rule in that regard and that the House has nothing.

Rule 94 must be read with rule 65(4), which states:

A Senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

It is clear. That is rule 65(4), and this rule is more stringent than the comparable rule in the House of Commons. We must highlight that. It is important not to create the impression, because we are on television, that there is no present rule and it is just for a senator to say something or not. We have the texts of the rules. It is important that we have all of those rules before us when we discuss them.

Senator Kroft: As a point of information, do we not have, as part of the actual reference to this committee, an amendment that calls for a compilation of all existing rules?

The Chairman: I was just about to point that out. We do have that. I will ask the staff to ensure that, before our first meeting next week, all senators have all the rules that apply to the actions of senators before them, whether it be the Criminal Code, the Parliament of Canada Act or our own rules. We should all have those in front of us so we are aware of our starting point.

Senator Murray: We should want to bring this information together not simply for the guidance of honourable senators but for the guidance of those in the private sector who may be associated with senators. I believe that there are many people and companies in the private sector who are not as knowledgeable as we might suppose, nor as sensitive as we might suppose, to the limitations that are on senators with whom they may be associated in a private capacity. I will not elaborate on that; I do not believe I must. However, the transparency is important for the guidance of the private sector as well as ourselves.

[Traduction]

C'est un ordre; le texte dit bien «ne peut y siéger». En cas de difficulté, c'est le comité qui décide. Si le sénateur concerné n'est pas content, il peut en faire appel au Sénat. Mais la procédure à suivre est très stricte. Si vous regardez les paragraphes (1) à (10) de l'article 94, vous verrez que la question de la déclaration d'intérêts par un sénateur est traitée en long et en large.

Je devrais également vous signaler qu'il n'existe pas de telles règles à la Chambre des communes. Comme nous l'a fait remarquer le leader du gouvernement au Sénat, dans le document de travail récemment publié par la Chambre des communes, ils ont comparé les règlements qui s'appliquent dans les deux Chambres du Parlement, et il en ressort clairement que le Sénat a un règlement détaillé à ce sujet, alors que la Chambre des communes n'a absolument rien.

Mais il convient d'avoir à l'esprit le texte du paragraphe (4) de l'article 65 du Règlement en examinant l'article 94. Cet autre article se lit ainsi:

Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

Le texte est donc clair. Ça, c'est le paragraphe 65(4), et ce règlement est beaucoup plus strict que le règlement comparable qu'applique la Chambre des communes. Il convient d'insister là-dessus. Il ne faudrait pas donner l'impression, étant donné que nos délibérations sont retransmises à la télévision, qu'il n'existe pas de règlement à l'heure actuelle et que c'est au sénateur de décider s'il veut déclarer son intérêt ou non. Nous avons le texte des articles en question. Il est important que nous ayons le texte de tous ces règlements sous les yeux au moment d'en discuter.

Le sénateur Kroft: N'est-il pas vrai — je vous pose la question — que le renvoi de ce comité a été modifié pour prévoir le regroupement de tous les règlements qui sont actuellement en vigueur?

La présidente: C'est justement ce que j'allais vous dire. Vous avez parfaitement raison. Je vais donc demander au personnel de s'assurer qu'avant la première réunion de la semaine prochaine, tous les sénateurs aient reçu un document énumérant tous les règlements et dispositions qui visent les sénateurs, que ce soit au Code criminel, dans la Loi sur le Parlement du Canada ou dans notre propre Règlement. Il faut absolument que nous ayons cela comme point de départ.

Le sénateur Murray: Il convient d'ailleurs de préparer cette information à l'intention non seulement des honorables sénateurs, mais de représentants du secteur privé qui peuvent avoir à traiter avec des sénateurs. À mon avis, il y a certainement beaucoup de gens et beaucoup d'entreprises privées qui n'en savent pas autant qu'on le suppose ou qui ne sont pas aussi sensibles qu'on le suppose aux limites qui visent les sénateurs avec lesquelles ils peuvent avoir une relation personnelle. Je ne vais pas m'étendre là-dessus; ce n'est pas nécessaire, à mon avis. Mais la transparence est importante non seulement pour nous, mais pour le secteur privé également.

The Chairman: Returning to Senator Kroft's original point about courts and whether or not they should have jurisdiction, it has been pointed out by several people that the courts already do have jurisdiction because of the ruling under section 121 in the Criminal Code where they have defined parliamentarians as fonctionnaires.

Are the courts then not limited to judicial review and not to appeal? Do you see any way in which a court could assume jurisdiction over parliamentarians? Has it ever happened?

Senator Carstairs: We must differentiate between this particular package and what is going on at the present moment. There is an appeal being launched by a committee in the other place with respect to a judgment that was made by the Human Rights Commission. That is being made on the basis of privileges of Parliament.

The question that we must put to ourselves on this particular package is: Has this been constructed in a sufficiently clear manner as to avoid judicial interference? I do not have it in front of me, but I believe clause 72 of the proposed draft bill makes a specific reference to parliamentary privilege.

I know that in the drafting of this proposed legislation, the consideration that I and many others had who were listening carefully as we canvassed the issue was that this was of fundamental concern. That is why the ultimate decision as to the penalty or whatever of a parliamentarian had to, we believe, rest with the individual chamber. It could not remain with the ethics commissioner. If it remained with the ethics commissioner, then was there an ability for the courts, in an administrative review of their function, to be able to go further than we would want them to go.

Obviously that is something honourable senators will have to examine carefully. The privileges of Parliament, the Senate and the House of Commons combined, are extremely important if parliamentarians are to conduct their jobs in the most effective manner and on behalf of the people of this country.

I know that the government worked to try to make it right. However, again, if suggestions are made, I know the government will seriously consider them because of the fact that they were hoping that they had avoided this in the draft that they had presented to you.

The Chairman: Going a little further on my own hook, I believe that ministers should be subject to stricter rules than members of Parliament. However, ultimately, members of Parliament will make up their own rules for themselves, and ultimately they are responsible to the electorate. The electorate can throw them out. The electorate cannot throw senators out of office. Do you think that senators should perhaps be held to a stricter rule than members of Parliament?

La présidente: Pour ce qui est du point soulevé au départ par le sénateur Kroft concernant la compétence des tribunaux à décider des questions de ce genre, plusieurs personnes nous ont déjà fait savoir que la compétence des tribunaux à cet égard est déjà bien établie en raison du libellé de l'article 121 du Code criminel, qui définit les parlementaires comme étant des fonctionnaires.

À ce moment-là, la compétence des tribunaux ne se limite-t-elle pas à la révision judiciaire — c'est-à-dire, pas d'appel? À votre avis, est-il possible qu'un tribunal puisse se déclarer compétent pour juger des parlementaires? Est-ce que cela s'est déjà produit?

Le sénateur Carstairs: Il convient de faire une distinction entre ces mesures et la situation actuelle. Dans l'autre Chambre, un appel a été lancé par un comité concernant un jugement de la Commission des droits de la personne. L'appel en question invoque les privilèges du Parlement.

La question que nous devons nous poser concernant cet avant-projet de loi est la suivante: le texte est-il suffisamment clair pour éviter l'intervention des tribunaux? Je ne l'ai pas sous les yeux, mais si je ne m'abuse, l'article 72 de l'avant-projet de loi traite spécifiquement du privilège du Parlement.

Je sais qu'au moment de la rédaction de cet avant-projet de loi, le facteur qui semblait bien important pour moi et bien d'autres sénateurs qui écoutions les observations des uns et des autres était le fait que cette question suscitait beaucoup de préoccupations. C'est pour cette raison que nous estimons que la décision finale concernant la sanction à infliger ou les conditions à imposer aux parlementaires doit appartenir à la Chambre concernée. Cette décision ne devrait pas être prise par le commissaire à l'éthique. Si c'était le cas, les tribunaux, dans le cadre d'un examen administratif de leurs fonctions, pourraient éventuellement aller plus loin que ce qui nous semblerait souhaitable.

Il va sans dire que les honorables sénateurs devront examiner de très près cette question. Les privilèges du Parlement, c'est-à-dire du Sénat et de la Chambre des communes, sont très importants si nous voulons que les parlementaires puissent s'acquitter de leurs fonctions de la façon la plus efficace possible et au nom de tous les citoyens du Canada.

Je sais que le gouvernement a travaillé fort pour élaborer quelque chose de satisfaisant. Et encore une fois, si certaines suggestions sont faites par les sénateurs, je sais que le gouvernement les examinera avec sérieux étant donné que les rédacteurs de l'avant-projet de loi espéraient avoir contourné cette difficulté.

La présidente: Si je peux me permettre de faire une autre intervention, à mon avis, les ministres devraient être assujettis à des règlements plus stricts que les députés. Mais en fin de compte, ce sont les députés qui détermineront quels règlements leur conviennent le mieux, car en fin de compte, ils sont responsables devant les électeurs. Ces derniers peuvent décider de ne pas les élire. Mais les électeurs canadiens ne peuvent pas destituer les sénateurs. À votre avis, les sénateurs devraient-ils être assujettis à des règlements plus stricts que les députés?

Senator Carstairs: In that respect, I will give a personal rather than ministerial response. Yes, I do believe that we should be subjected to the highest of possible standards — not perhaps to the ministerial level, but to a very high standard — for the very reason that you have given. There are very limited constitutional reasons why a senator can be forced to leave this place. Therefore, it behoves us to have that high standard. That is very much a personal opinion.

Senator Murray: Is it necessary that the standard be higher? Are we not trying to have a process of reporting or sanctions that will be tougher because we do not have to face the electorate, an internal system of sanctions? It is not that we will have higher standards; we assume that both the Senate and the House of Commons will have equally high standards, but it is a question of sanctions, that is, what we will do when those standards are violated.

Senator Carstairs: I believe “standards” is the wrong word and “sanctions” is the right word. There is no exterior sanction that can be applied.

Senator Kroft: This is an interesting question. We must not lose sight of the fact that responsibility must also be looked at in terms of proportionality of power. Many of the abuses of power or wrongful action issues applied to ministers are because of the knowledge and powers they have to contract all sorts of things. Our threshold must be appropriate to the powers that we are given. Certainly, the process is critically important. Again, I should like to have that process imposed clearly and internally.

I should like to leave you with a specific question: Is there a reason, in what the government has proposed, that clarification of what I would kindly say is a suspect judicial interpretation arising out of section 121 of the Criminal Code, has not been given? Why has there not been an amendment to remove parliamentarians generally from the definition of “fonctionnaire,” in the Criminal Code? It seems that it would not be easy to bring in a bill with a Criminal Code amendment for that purpose, but in the context of looking at this entire question and balancing the issues, it seems an appropriate time to examine that subject. It escapes me why the government has not taken that opportunity at this time.

Senator Carstairs: As I indicated earlier, that is a recommendation you can bring forward. I believe they decided to open up the Parliament of Canada Act and introduce some new clauses that had never existed before. They decided not to go further to open up the Criminal Code.

Le sénateur Carstairs: Je vais vous faire une réponse personnelle, plutôt que ministérielle. Oui, j’estime que nous devrions être assujettis aux normes les plus strictes possible — peut-être pas à celles qui visent les ministres, mais tout de même des normes très strictes — pour la raison même que vous avez évoquée. Les conditions dans lesquelles un sénateur peut être démis de ses fonctions de par la Constitution sont extrêmement limitées. Par conséquent il nous incombe de nous imposer des normes très élevées. Mais ça, c’est une opinion personnelle.

Le sénateur Murray: Faut-il absolument que ces normes soient plus élevées? N’est-il pas vrai que nous voulons prévoir une procédure de déclaration d’intérêts et des sanctions plus rigoureuses du fait même que nous n’avons pas à nous faire élire et réélire — une sorte de régime interne de sanctions? Il ne s’agit pas d’appliquer des normes plus élevées; nous partons du principe que les deux Chambres, soit le Sénat et la Chambre des communes, appliqueront les mêmes normes élevées, mais la différence se situe au niveau des sanctions — c’est-à-dire ce que nous prenons comme mesures quand ces normes ne sont pas respectées.

Le sénateur Carstairs: Pour moi, le terme «normes» n’est pas le bon terme; c’est plutôt le terme «sanctions» qui convient. Aucune sanction interne ne peut être infligée.

Le sénateur Kroft: C’est une question intéressante. Il ne faut pas perdre de vue le fait que les responsabilités doivent aussi être évaluées en fonction de la proportionnalité des pouvoirs qui y sont associés. Bon nombre de cas ministériels d’abus de pouvoir ou d’actes fautifs reposent sur les connaissances des ministres et leur pouvoir d’adjuger des contrats. Le seuil fixé doit donc correspondre aux pouvoirs que nous détenons en tant que sénateurs. Il est certain que les démarches dans ce contexte revêtent une importance critique. Encore une fois, je voudrais que les conditions à respecter soient claires et que les démarches soient des démarches internes.

Enfin, j’aimerais vous poser une question bien précise: Par rapport à ce que propose le gouvernement, y a-t-il une raison pour laquelle on n’a pas jugé bon de tirer au clair l’article 121 du Code criminel, qui a donné lieu à une interprétation judiciaire que je qualifierais de suspecte? Pourquoi n’a-t-on pas proposé une modification pour soustraire les parlementaires à la définition de «fonctionnaire» au Code criminel? Il semble qu’il ne soit pas facile de proposer un projet de loi qui apporte une modification au Code criminel pour cette fin précise, mais dans le contexte d’un débat sur toute la question, et pour être en mesure de tenir compte des intérêts des uns et des autres, il semble tout à fait approprié d’envisager cette possibilité. Alors je me demande pourquoi le gouvernement n’a pas saisi l’occasion de le faire cette fois-ci.

Le sénateur Carstairs: Comme je vous l’ai déjà dit, je peux certainement faire une telle recommandation. Je pense qu’il a été décidé de rouvrir la Loi sur le Parlement du Canada et d’y incorporer de nouveaux articles qui n’ont jamais existé. Par contre, il a été décidé de ne pas proposer de modifications au Code criminel.

Again, this committee really does have carte blanche in the sense that it can examine all of these issues and come forward with whatever recommendations it wants. We are talking about a draft bill. We are talking about a draft code. The government is open to hearing from you and to what I know will be very valuable suggestions.

Senator Joyal: I should like to add a comment to the question from our chairman to the Leader of the Government in the Senate with regard to the responsibility that pertains to senators who are appointed and not elected.

Rules 65(4) and 95 impose a burden of behaviour on honourable senators that does not exist in the other place. The question we may ask ourselves is: Are we collectively implementing that rule effectively? However, I would not like to create the impression that this is a free-for-all and that we should jump around the way we want. It must be clearly stated that there are rules. We may wish to assess whether we are implementing those rules.

There are rules in relation to attendance. Those rules are very important. We have a system of attendance record that is more stringent than the other place. We may wish to review that system. That may be an element of ethics that is much more important than anything else.

The ethical package of a profession must allow you to be available to perform your job. Only in special circumstances is one able to claim that one is not available to do one's job. That is part of ethics. That is something we may wish to review in relation to the way honourable senators have obligations in that regard.

The second point is in relation to the Criminal Code, sections 119 to 121. As the minister will be aware, the Blenkarn-Stanbury committee recommended in its report that the Criminal Code be amended. That is clearly stated in its report to the committee. The Law Commission of Canada recommended that in its thirty-first report. That is a very important element in relation to what the honourable minister has said in regard to what you can or cannot do in terms of raising money, participation with voluntary organizations or on boards of directors for non-profit organizations. It is related to that.

It is clear that, if we wish to raise the mist in terms of what senators can or cannot do, a review of those Criminal Code section is part of that. Otherwise, we will leave an element of uncertainty. That is my point. I welcome your openness and suggestion that we may wish to include that in our report.

My third point is in relation to the status of the ethics commissioner provided in clause 72(1) of the proposed draft bill. The other place functions on the basis of elections. The term of

Encore une fois, ce comité a vraiment carte blanche en ce sens qu'il peut examiner toutes ces questions et faire toutes les recommandations qu'il voudra. Il s'agit pour le moment d'un avant-projet de loi. De même, le code proposé n'est qu'une ébauche. Le gouvernement est donc tout à fait disposé à recevoir ce qui seront certainement des suggestions fort valables, j'en suis sûr.

Le sénateur Joyal: J'aimerais faire une petite intervention par rapport à la question posée par la présidente au leader du gouvernement au Sénat concernant les responsabilités des sénateurs qui sont nommés, plutôt qu'élus.

Le paragraphe 65(4) et l'article 95 du Règlement imposent aux honorables sénateurs une charge particulière en ce qui concerne leur comportement qui n'existe pas pour les députés de l'autre Chambre. La question qu'il convient de se poser est celle-ci: Est-ce que collectivement, nous appliquons ce règlement de manière efficace? Par contre, je ne voudrais pas laisser l'impression que tout est permis et que chacun peut faire exactement ce qu'il veut. Il faut que ce soit clairement énoncé que des règlements existent. Nous voudrions peut-être aussi évaluer l'efficacité de notre application de ces règlements.

Il existe des règlements relatifs à l'assiduité. Ces règlements-là sont très importants. Nous avons en place un système de présences qui est plus strict que dans l'autre Chambre. Peut-être voudrions-nous examiner ce système-là. Peut-être s'agit-il d'un aspect de l'éthique qui revêt une plus grande importance que n'importe quoi d'autre.

Les principes de déontologie que suivent les membres d'une profession doivent tout de même leur permettre de remplir leurs fonctions. Ce n'est que dans des conditions bien particulières qu'on peut affirmer ne pas être en mesure de remplir ses fonctions. Cela fait partie de la déontologie. C'est quelque chose que nous voudrions peut-être examiner par rapport aux obligations des sénateurs dans ce contexte.

Mon deuxième point concerne les articles 119 à 121 du Code criminel. La ministre n'est certainement pas sans savoir que le Comité Blenkarn-Stanbury a recommandé dans son rapport que le Code criminel soit modifié. C'est clairement affirmé dans le rapport du comité. La Commission du droit du Canada a fait la même recommandation dans son trente et unième rapport. C'est un facteur très important dans le contexte notamment de ce que nous expliquait l'honorable ministre concernant ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas du moment qu'il s'agit de collecte de fonds, de participation aux activités d'organismes bénévoles, d'être membres de conseils d'administration d'organismes à but non lucratif, etc. C'est lié à cette question-là.

Il est évident que si nous souhaitions éliminer tout doute ou incertitude concernant ce que les sénateurs peuvent ou ne peuvent pas faire, l'examen des articles pertinents du *Code criminel* s'impose. Sinon, un élément d'incertitude sera toujours présent. C'est ça que je voulais dire. Je vous remercie pour votre ouverture d'esprit et votre suggestion que nous en parlions dans notre rapport.

Mon troisième point concerne le statut du commissaire à l'éthique selon ce qui est proposé au paragraphe 72(1) de l'avant-projet de loi. L'autre Chambre organise ses activités autour des

office of the ethics commissioner will be based on the electoral cycle of five years, on the basis, as you properly said, that the Prime Minister is responsible for his government and he or she should fall according to the confidence that he or she maintains in the other place.

Our institution does not work on electoral cycles. Our institution is the stable element in a bicameral Parliament. It is renewed in the sense that Senators constantly leave. This year, two senators will retire, having attained the age of 75. Next year, 11 senators will retire. We are in a permanent process of continuity of renewal. While in the other place, an election might see two-thirds of the elected members change.

In regard to ethics, the Senate is in a different position. That is why I support the idea that our own ethics commissioner should be answerable to the Senate and be bound by the same constitutional principles that apply as to the way our institution operates. That does not mean that we must have an ethics commission or someone acting as an ethics commissioner, but that function should fall within the purview of our role as an institution. Otherwise, each five years there will be a new person in place starting to review everything again because the person enters his or her job and wants to be stringent in his or her performance. Everyone is then back in the system.

Our institution provides an element of continuity. Officers of Parliament do not change with each government. The Auditor General does not change with each government. The Auditor General changes, but has the longest term possible as a mandate to maintain stability of control.

We should have that element of control of our own affairs and not be subject to someone else's control. This is part of the rights of the opposition to trust the person. There will be a change of government, a change of ethics commissioner and we will start again. That would politicize that position in relation to the Senate and we do not want that.

Senator Carstairs: Senator Joyal, that is exactly the reason for the ethics commissioner being appointed on the same basis as the Auditor General, to get that continuity, that it does not occur with one Parliament and is lost with another Parliament, that it remains in that continuous session.

I agree that sections 119 to 121 are issues that have been raised before. Interestingly enough, they were not raised in the Oliver-Milliken report. Since Oliver-Milliken formed the basis of this proposal, I suspect that is why it has not seen its way into this document.

élections. Le mandat du commissaire à l'éthique sera fonction d'un cycle électoral de cinq ans, en partant du principe, comme vous l'avez souligné vous-même, que le premier ministre est responsable de son gouvernement et que ce dernier pourrait tomber s'il arrive qu'il n'a plus la confiance de l'autre Chambre.

Par contre, notre institution n'organise pas ses activités en fonction de cycles électoraux. Notre institution représente l'élément stable de notre système parlementaire bicaméral. Elle est constamment renouvelée en ce sens qu'il y a toujours des sénateurs qui partent. Cette année, deux sénateurs prendront leur retraite, ayant atteint l'âge de 75 ans. L'année prochaine, 11 sénateurs prendront leur retraite. Donc nous sommes constamment en train de nous renouveler. Par contre, dans l'autre Chambre, deux tiers des députés peuvent changer à la suite d'élections.

En ce qui concerne la déontologie, la situation du Sénat est différente. C'est pour cela que j'aime l'idée que notre propre commissaire à l'éthique soit comptable envers le Sénat et soit lié par les mêmes principes constitutionnels que le Sénat en ce qui concerne le mode de fonctionnement de notre institution. Cela ne veut pas dire que nous devons absolument avoir un commissariat à l'éthique ou quelqu'un qui pourrait agir à titre de commissaire à l'éthique, mais cette fonction doit relever de notre responsabilité en tant qu'institution. Sinon, tous les cinq ans, il y aura un nouveau titulaire qui recommencera à tout réexaminer, parce que quelqu'un qui arrive dans un nouveau poste veut que son travail soit aussi rigoureux que possible. À ce moment-là, le travail est à recommencer pour tout le monde.

Notre institution assure un élément de continuité. Les fonctionnaires du Parlement ne changent pas chaque fois que le gouvernement change. Il en va de même pour le vérificateur général. Le titulaire du poste de vérificateur général change, bien entendu, mais bénéficie d'un mandat aussi long que possible, justement pour être à même d'exercer un contrôle stable sur les opérations du gouvernement.

Il convient que nous puissions exercer, nous aussi, un tel contrôle par rapport à nos propres activités, au lieu d'être régis par quelqu'un d'autre. L'opposition a bien le droit de pouvoir faire confiance au titulaire d'un poste de ce genre. Sinon, chaque fois qu'il y a un changement de gouvernement, il y aura un nouveau commissaire à l'éthique, et tout le processus recommencera. Ce poste risquerait de se politiser, par rapport au Sénat, et ce n'est pas souhaitable.

Le sénateur Carstairs: Sénateur Joyal, c'est justement pour cette raison que la nomination du commissaire à l'éthique devra se faire dans les mêmes conditions que pour le vérificateur général — c'est-à-dire, pour assurer cette continuité; nous voulons que ce travail se fasse en continu, d'une session à l'autre, et d'une législature à l'autre.

Vous avez raison de dire que la question des articles 119 à 121 a été soulevée par le passé. Chose intéressante, il n'en était pas question dans le rapport Oliver-Milliken. Puisque nous nous sommes fondés surtout sur le rapport Oliver-Milliken pour élaborer cette proposition, on peut supposer que c'est pour cette raison qu'il n'en est pas question dans ce document.

Finally, there are rules in the Senate that are tougher than rules in the House of Commons. However, there are also rules in the House of Commons that are tougher than rules in the Senate. For example, I acknowledge that they have a necessity to report any travel that they take. We do not have that responsibility at this time. That is why I would hope that, as we evolve, we will have our own regime, but I would hope that our regime would be as close to the regime in the other place as it would be possible, given the nature of the differences between the two institutions.

Senator Joyal: On a point of order, with greatest respect, the Oliver-Milliken report recommended a review of the Criminal Code. I would draw your attention to paragraph 4(c) of the recommendations which reads:

The Government should review the recommendation of the 1992 Special Committee on Conflict of Interest regarding amendments to the *Criminal Code* regarding the offences of bribery, influence-peddling and breach of trust to clarify the meaning of the word “official” in relation to Parliamentarians.

Senator Carstairs: My mistake, I knew that subject was addressed in the Stanbury-Blenkarn report.

The Chairman: Thank you, Senator Carstairs. We appreciate you coming this morning.

I remind committee members that our meeting is not yet completed. We will be continuing *in camera* to deal with the future business of the committee.

The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Wednesday, February 12, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:07 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us as a witness today Mr. Mark Audcent, our Law Clerk and Parliamentary Counsel. Mr. Audcent has informed me that his opening remarks will take about 15 minutes, after which we will proceed to questions.

[*Translation*]

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel: It is a pleasure to appear before you. In order to prepare for this meeting, I reread the presentations I made before previous committees who dealt with the same subject. On March 24 1992, I

Enfin, il existe des règlements au Sénat qui sont plus stricts que ceux de la Chambre des communes. Mais l'inverse est également vrai. Par exemple, on exige des députés de la Chambre des communes qu'ils déclarent tous leurs déplacements. Pour le moment nous ne sommes pas tenus de faire ça. C'est pour ça que j'espère que nous finirons par définir notre propre régime, mais j'espère aussi que notre régime sera aussi proche que possible de celui de l'autre Chambre, vu la nature des différences entre les deux institutions.

Le sénateur Joyal: Je me permets d'invoquer le Règlement pour apporter une petite correction à ce que vous avez dit: le rapport Oliver-Milliken a effectivement recommandé le réexamen du Code criminel. J'attire votre attention sur l'alinéa 4c) des recommandations, qui se lit ainsi:

Le gouvernement devrait examiner les modifications que le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts a recommandé d'apporter, en 1992, aux dispositions du *Code criminel* portant sur les infractions de corruption, de trafic d'influence et d'abus de confiance, en vue de préciser le sens du terme «officiel» dans le contexte parlementaire.

Le sénateur Carstairs: Pardonnez-moi mon erreur. Je sais qu'il en a été question dans le rapport Stanbury-Blenkarn.

La présidente: Merci, sénateur Carstairs. Nous vous remercions de votre présence ce matin.

Je rappelle aux membres du comité que notre réunion n'est pas encore terminée. Nous allons maintenant siéger à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 12 février 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit ce jour à 12 h 07 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence, ainsi que d'une proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

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

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous entendons aujourd'hui le témoignage de M. Mark Audcent, notre légiste et conseiller parlementaire. M. Audcent m'a informé que son exposé liminaire prendra une quinzaine de minutes, et nous aurons ensuite une période de questions.

[*Français*]

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire: C'est un plaisir d'être ici avec vous. Pour préparer ma rencontre d'aujourd'hui, j'ai relu les témoignages que j'ai livrés devant les précédents comités qui traitaient de ce sujet. Le 24 mars 1992, j'ai

appeared before the Stanbury-Blenkarn committee; on April 26, 1993, before the Special Joint Committee on Bill C-116; and on September 28 1995, before the Oliver-Milliken committee. A lot of what I am going to say has already been presented to these previous committees.

[English]

For that reason, I particularly thank you for affording me to opportunity to share my perspective on the study before you. I would like to begin by situating that perspective gathered over 20 years.

In providing conflict of interest advice to senators, I act as your legal counsel. I treat each senator as a separate client and give legal advice on a solicitor-client basis. The exchange is privileged, and the privilege is the privilege of the individual senator. I only give advice to those who ask. I never offer advice proactively. My experience is that senators usually approach me and make their resulting decisions out of a motivation to be “squeaky clean,” to quote one senator, and not in order to get away with something.

Over the years, many senators have found it convenient to disclose the details of their private affairs to their own private sector counsel and have me brief that person on the law, who is then in a position to give the senator the best possible advice.

In the debate in the senator chamber, reference was made to the first-day welcome senators receive in the clerk's office. Many senators, in fact a majority of you by now, have experienced that welcome. The formula does not vary. The clerk greets the new senator, after which he invites me, together with the directors of finance and human resources, to address the new senator for a few minutes.

The clerk initiated this procedure when he assumed office out of a concern to emphasize selected key messages. In my few minutes, I always raise the subject of conflict of interest and the need to immediately address all potential conflicts, since the law is as currently exists contains no transitional provisions. I also stress the need to be vigilant at all times in the future with respect to conflicts of interest, and my availability to senators.

[Translation]

As a Senate official, it is my duty to communicate to the media and the public the laws and rules that dictate the conduct of senators, which are public documents anyway. However, I provide no interpretation since this would mean giving a legal opinion.

comparu devant le comité Stanbury-Blenkarn; le 26 avril 1993, devant le comité mixte spécial chargé de l'étude du projet de loi C-116; et le 28 septembre 1995, devant le comité Oliver-Milliken. Beaucoup de ce que j'ai à vous dire a déjà été dit.

[Traduction]

Je vous remercie donc tout particulièrement de m'offrir cette occasion de vous faire part de mes vues sur le sujet qui vous occupe. J'aimerais commencer par vous faire part de ce point de vue façonné au fil d'une vingtaine d'années.

Lorsque je donne aux sénateurs des avis en matière de conflit d'intérêts, j'agis comme votre conseiller juridique. Je traite chaque sénateur comme un client distinct et je lui donne des avis sur la base d'une relation entre avocat et client. L'échange est placé sous le privilège du secret professionnel, le privilège étant celui du sénateur individuel. Je ne donne de conseils qu'à ceux qui m'en demandent. Je ne le fais jamais de ma propre initiative. Selon mon expérience, les sénateurs s'adressent à moi, et prennent leurs décisions suite à mes avis, par souci de «propreté impeccable», pour reprendre le mot d'un sénateur, et non pas en vue de se soustraire à quelque désagrément.

De nombreux sénateurs, au fil des ans, ont jugé commode de divulguer les détails de leurs affaires privées à leur avocat personnel et me demandaient d'informer ce dernier de la loi, afin qu'il soit en mesure de leur donner les meilleurs conseils possibles.

Lors du débat au Sénat, d'aucuns ont mentionné l'accueil organisé le premier jour pour les nouveaux sénateurs dans le bureau du greffier. De nombreux sénateurs, de fait la majorité d'entre vous aujourd'hui, en ont fait l'expérience. La formule est invariable. Le greffier salue le nouveau sénateur, ensuite de quoi il m'invite, ainsi que le directeur des finances et celui des ressources humaines, à faire un exposé de quelques minutes.

Le greffier a mis en place cette procédure à son entrée en fonction par souci de bien souligner quelques messages particulièrement importants. Au cours des quelques minutes qui me sont imparties, je soulève toujours la question du conflit d'intérêts et la nécessité de lever immédiatement tout conflit potentiel, car la loi actuelle ne prévoit aucune période transitoire. Je souligne toujours la nécessité d'être constamment vigilant à l'avenir pour ce qui est des conflits d'intérêts, et assure les sénateurs de ma disponibilité.

[Français]

En ma qualité de fonctionnaire du Sénat, j'ai le devoir de divulguer aux médias et à la population les lois et règles qui régissent la conduite des sénateurs et qui sont d'ailleurs du domaine public. Toutefois, je ne leur fournis aucune interprétation car cela, dans ma situation, consisterait à fournir un avis juridique.

[*English*]

Conflict of interest is a multi-faceted issue with legal, procedural and political dimensions. Under current practices, I give the legal advice. I also advise senators on procedural matters, but remind them that it is the procedural clerks who advise the Speaker and the committee chairs.

The most important dimension of conflict of interest is the political dimension, and it is not my role to give political advice. When I see an optics problem, as opposed to or in addition to a legal problem, I may discuss it with the senator, but always conclude with the suggestion that the senator consult with his or her colleagues and leadership for a headline test or a smell test. It seems to me that it is for this dimension of conflict of interest and ethics that an ethics counsellor can bring value-added to your current practices.

The Senate has referred to you a package composed of a draft bill and ethics code. The package would consolidate, codify and modernize the rules that govern you in the areas of conflict of interest and provide an infrastructure to support senators in satisfying their obligations under the Code.

[*Translation*]

Codification is a normal phase of rule-making. A law is first of all a response to an issue raised by a specific case. Over time, the principles that underlie decisions aimed at solving specific cases become apparent. Ultimately, these principles get entrenched as written rules residing in different places and, when these rules become numerous, it is normal that one would try to consolidate and codify these individual rules. The Canadian Charter of Rights and Liberties is but one example of this modern trend towards consistent written laws.

Looking ahead, the distribution and use of documents in electronic format will be a new aspect that will need to be taken into account when deciding format and content. You may wish to consider whether technology offers new possibilities or presents new threats.

[*English*]

Change always offers opportunities and poses threats. I believe that the proposal to reform the existing regime offers you many opportunities. There is the opportunity to enhance your public image and that of the Senate. There is the opportunity to document your right to have a private life and carry on your personal affairs. There is the opportunity to have clear rules that you can easily access and understand. There is the opportunity to have an infrastructure that can support you better than at present, in particular with the certainty of one-stop shopping and binding opinions, and also with the benefit of peer review. Finally, there is the opportunity to replace existing laws that are obsolete, arcane,

[*Traduction*]

Le conflit d'intérêts est un sujet à facettes multiples qui comporte des dimensions juridiques, procédurales et politiques. Conformément à la pratique actuelle, je donne des conseils juridiques. Je donne également aux sénateurs des avis sur la procédure, mais je leur rappelle que ce sont les greffiers à la procédure qui conseillent le président du Sénat et les présidents de comité.

La dimension la plus importante du conflit d'intérêts est la dimension politique et ce n'est pas mon rôle de donner des conseils politiques. Lorsque je détecte un problème d'optique, par opposition à un problème juridique ou en sus d'un tel problème, je peux en parler avec le sénateur mais je conclus alors toujours avec la recommandation que le sénateur consulte ses collègues et son leader pour obtenir un test «olfactif» ou un test «titre de presse». Il me semble que pour cette dimension du conflit d'intérêts et de l'éthique un conseiller en éthique peut apporter une valeur ajoutée aux pratiques actuelles.

Le Sénat vous a envoyé un ensemble de propositions composé d'un avant-projet de loi et d'un code de déontologie. Ensemble, ils visent à consolider, codifier et moderniser les règles qui vous régissent en matière de conflit d'intérêts et établissent une infrastructure d'appui aux sénateurs pour les aider à remplir leurs obligations en vertu du code.

[*Français*]

La codification est une étape normale de l'évolution des règles. La loi est d'abord une réponse à un problème posé par un cas. Les décisions qui visent à apporter des solutions à des cas précis révèlent avec le temps leurs principes sous-jacents. En fin de compte, ces principes sont traduits en règles écrites et, lorsque ces règles sont suffisamment nombreuses, et parfois dans des endroits différents, il est normal que l'on cherche à les rassembler et à les codifier. L'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés est un exemple de la tendance moderne à tendre vers une loi cohérente et écrite.

À l'avenir, la circulation et l'utilisation de documents de format électronique est un nouvel élément dont il faudra tenir compte pour déterminer le format et le contenu. Vous voudrez peut-être vous pencher sur la question de savoir si la technologie offre de nouvelles possibilités ou pose de nouvelles menaces.

[*Traduction*]

Le changement ouvre toujours des possibilités et présente des menaces. Je considère que le projet de réforme du régime actuel vous offre beaucoup de possibilités. Il y a la possibilité d'améliorer votre image publique et celle du Sénat. Il y a la possibilité d'établir votre droit à une vie privée et à poursuivre vos affaires personnelles. Il y a la possibilité d'avoir des règles claires que vous puissiez facilement connaître et comprendre. Il y a la possibilité d'avoir une infrastructure qui puisse mieux vous appuyer qu'à l'heure actuelle, avec en particulier la certitude d'un guichet unique et d'opinions exécutoires et aussi l'avantage d'un examen par les pairs. Enfin, il y a la possibilité de remplacer

unduly restrictive and even dangerous. For all these reasons, I think that you can approach this study with hope that you can create a better system.

Of course, there are threats too. The first and biggest threat I see is duplicating the rules by adopting new ones without repealing the old. A new regime must replace the old with the new, rather than duplicating and overlapping your obligations. A second threat would be to have competing infrastructure. You do not want senators not knowing whether they should turn to the ethics commissioner or to the law clerk for advice, or getting conflicting advice from different quarters, for that matter. Enforcement is a different matter. It should be one-stop shopping for professional advice on ethics, whether embodied in law or the rules. Other threats would be a rules system that is too detailed or a compliance system that is too onerous.

With these general thoughts in mind, I turn to the package. It proposes rules that are to be internal to Parliament. I consider this to be an excellent feature that is in the public interest. You have even had some discussion on whether the rules should not be internal to the Senate. This is another option. However, what concerns me is that, while the new is to be internal to Parliament, much of the old remains. With respect to the senators, I refer you to section 16 of the Parliament of Canada Act and to sections 119, 121 and 122 of the Criminal Code.

Let me begin by saying that I think that section 119 of the Criminal Code is a section fairly and properly applicable to parliamentarians. Section 119 prohibits corruption in office, which is generally accepted to be a crime. In my view, if a senator is investigated and charged with corruption, other senators would want that matter before the courts.

It is the other sections of the law that I mentioned that I do not think should continue to apply to parliamentarians in parallel with the proposed code of conduct.

Consider section 16 of the Parliament of Canada Act. Basically, it prohibits a senator from selling his or her parliamentary services. Is there an ongoing need to have section 16 in the law? If the member is corrupt, the matter is criminal, and section 119 applies. If the member is not corrupt and the matter is not criminal, why is the prohibition being left in the Parliament of Canada Act to be addressed in the courts? Would it not be best to incorporate a prohibition of this nature into the new code of conduct, which, after all, is supposed to consolidate the rules?

I turn to my biggest concern. By “judicial interpretation,” senators are considered to be “officials” for the purposes of Part IV of the Criminal Code. As officials, they are subject to sections 121 and 122 of the Code. Section 121 contains many offences, but its main thrusts of concern to senators are a prohibition in paragraph (1)(a) against officials receiving a benefit

les dispositions légales actuelles qui sont obsolètes, alambiquées, indûment restrictives et même dangereuses. Pour toutes ces raisons, je pense que vous pouvez aborder cette étude avec l'espoir de créer un meilleur système.

Bien entendu, il y a également des dangers. Le premier est le plus gros que je vois serait une duplication des règles, soit l'adoption de nouvelles règles sans abroger les anciennes. Un nouveau régime doit remplacer l'ancien par du neuf, plutôt que de reproduire les obligations et d'introduire des chevauchements. Un deuxième danger serait d'avoir deux infrastructures concurrentes. Il ne faudrait pas que les sénateurs ne sachent pas s'ils doivent se tourner vers le commissaire à l'éthique ou vers le légiste pour obtenir des avis, ou pire encore, recevoir des avis contradictoires. L'application est un sujet différent. Il faudrait donc un guichet unique pour des avis professionnels en matière d'éthique, que la question relève de la loi ou des règles. D'autres dangers seraient un système de règles excessivement détaillées ou un système d'observation trop lourd.

Gardant à l'esprit ces réflexions générales, passons maintenant au texte. Il propose des règles internes au Parlement. Je trouve que c'est là un attribut excellent qui est dans l'intérêt public. Vous avez même envisagé la possibilité que les règles soient internes au Sénat. C'est une autre option. Cependant, ce qui m'inquiète, c'est que si les nouvelles règles sont internes au Parlement, une bonne partie du dispositif ancien subsiste. S'agissant des sénateurs, je vous renvoie à l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et aux articles 119, 121 et 122 du Code criminel.

Permettez-moi d'indiquer d'abord que je considère que l'article 119 du Code criminel s'applique à juste titre aux parlementaires. L'article 119 sanctionne la corruption, dont il est généralement admis qu'elle est un crime. À mon avis, si un sénateur est accusé de corruption après enquête, les autres sénateurs voudront que la justice soit saisie.

Ce sont les autres articles de la loi que j'ai mentionnés dont je ne pense pas qu'ils devraient continuer à s'appliquer aux parlementaires parallèlement au code de déontologie proposé.

Prenez l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada. En substance, il est interdit à un sénateur de vendre ses services parlementaires. Le maintien de l'article 16 dans la loi reste-t-il nécessaire? Si le sénateur est corrompu, l'affaire est pénale et l'article 119 s'applique. Si le sénateur n'est pas corrompu et l'affaire non pénale, pourquoi cette interdiction subsiste-t-elle dans la Loi sur le Parlement du Canada et relève-t-elle de la compétence des tribunaux? Ne vaudrait-il pas mieux incorporer une interdiction de cette nature dans le nouveau code de conduite qui est, après tout, censé codifier les règles?

Je passe maintenant à mon plus gros sujet de préoccupation. Par «interprétation judiciaire», les sénateurs sont considérés comme des «fonctionnaires» aux fins de la Partie IV du Code criminel. À ce titre, ils sont assujettis aux articles 121 et 122 du Code. L'article 121 énonce maintes infractions, mais celle qui intéresse le plus près les sénateurs est l'interdiction inscrite a

for any act or omission relating to the transaction of government business, and a prohibition in paragraph (1)(c) against officials receiving a benefit from any person who has dealings with government.

It is my view that Parliament never intended sections 121 and 122 to apply to parliamentarians. Francophones will appreciate how difficult it is to conceive that Parliament was thinking of parliamentarians when it used the term “fonctionnaire.” In the words of Mr. Justice Falardeau, who was the first trial judge in the case of *The Queen v. Cogger* in 1993:

[*Translation*]

It seems almost incongruous that a senator should be considered as a government official. How could a member of the legislative branch be considered as being the same as an official or an executive?

[*English*]

In my view, Parliament intended section 119 to apply to parliamentarians and judges, and sections 121 and 122 to be the equivalent provisions for public servants. To be guilty of a criminal offence, parliamentarians were to have been corrupt. Public servants, on the other hand, were to be subject to a rule that did not require a corrupt mind, but which provided an opportunity for exemption from otherwise prohibited conduct, with the written consent of the head of the branch of government of which the public servant is an official.

I invite honourable senators to examine this question carefully, because, in my view, the scope of section 121 is dangerously wide. I recommend that you read the 1996 decision of the Supreme Court of Canada in the case of *R. v. Hinchey*, a leading decision on paragraph 121(1)(c).

Speaking for the minority, Mr. Justice Cory suggested that it was important “...not to encompass conduct...which no reasonable member of the community would regard as blameworthy.” Madam Justice L’Heureux-Dubé, speaking for the majority, rejects this approach. Coming from the perspective that the purpose of section 121 is not only to protect the integrity of government, but also the appearance of integrity of government, she concluded that Parliament has explicitly stated that damage to the government’s integrity can also occur where benefits are received by officials even where no ill will existed. It is for this reason that the net in section 121(1)(c) was cast so wide. No corrupt intent is required.

It is interesting that Madam Justice L’Heureux-Dubé’s approach is informed by her view that this section offers a simple, complete and exonerating defence to any government employee. In her words, the section offers an easy solution to any employee concerned about the propriety of his or her conduct. All the person must do to be completely absolved is to get the consent

l’alinéa (1)a) pour les fonctionnaires de recevoir un avantage pour un acte ou une omission concernant la conclusion d’affaires avec le gouvernement, et l’interdiction faite à l’alinéa (1)c) aux fonctionnaires de recevoir un avantage de toute personne qui a des relations d’affaires avec le gouvernement.

Je considère que le Parlement n’avait jamais l’intention d’appliquer les articles 121 et 122 aux parlementaires. Les francophones admettront combien il est difficile de concevoir que le Parlement songeait aux parlementaires lorsqu’il a utilisé le terme «fonctionnaires». Selon les mots du juge Falardeau, qui était le juge de première instance dans la cause *La Reine c. Cogger*, en 1993:

[*Français*]

Il semble presque incongru qu’un sénateur puisse être considéré comme un fonctionnaire du gouvernement. Comment un membre du pouvoir législatif peut-il être considéré à la fois comme fonctionnaire de l’exécutif?

[*Traduction*]

À mon avis, l’intention du Parlement était que l’article 119 s’applique au parlementaires et aux juges, les articles 121 et 122 étant les dispositions équivalentes pour les fonctionnaires. Pour être coupables d’une infraction criminelle, les parlementaires devaient être corrompus. Les fonctionnaires, en revanche, étaient assujettis à une règle qui n’exigeait pas un esprit corrompu et qui leur permettait de faire des choses par ailleurs interdites avec le consentement écrit du chef de la division du gouvernement qui l’emploie.

J’invite les honorables sénateurs à examiner de près cette question car, à mon sens, la portée de l’article 121 est dangereusement grande. Je vous recommande de lire la décision de 1996 de la Cour suprême du Canada dans la cause *R. c. Hinchey*, un jugement qui a fait date sur l’application de l’alinéa 121(1)(c).

S’exprimant pour la minorité, le juge Cory a estimé important de «[...] ne pas englober des conduites [...] qu’aucun membre raisonnable de la collectivité ne considérerait comme répréhensibles». Madame la juge L’Heureux-Dubé, écrivant pour la majorité, rejette cette approche. Considérant que l’article 121 a pour objet non seulement de protéger l’intégrité du gouvernement, mais aussi l’apparence d’intégrité du gouvernement, elle conclut que le Parlement a expressément stipulé qu’il peut y avoir atteinte à l’intégrité du gouvernement aussi lorsque des fonctionnaires reçoivent des avantages même sans mauvaise intention. C’est pour cette raison que le filet de l’alinéa 121(1)(c) a été lancé si loin. Aucune intention de corruption n’est nécessaire.

Il est intéressant que la juge L’Heureux-Dubé ait fondé son approche sur son opinion que cet article offre une défense simple, complète et décisive à tout employé du gouvernement. Autrement dit, l’article offre une solution simple à tout fonctionnaire qui s’interroge sur la légalité d’une conduite. Il suffit à cette personne d’obtenir le consentement écrit de son supérieur pour être

of his or her superior in writing. However, who is a senator's superior? Coming back to the words of Mr. Justice Falardeau, in *The Queen v. Cogger*:

[*Translation*]

If the legislator had intended to consider a senator as an official, to what head of what branch of government that employs him or off which he is an official would that senator go to ask permission to accept a benefit or advantage from someone who deals with the government in order to be safe from charges under paragraph 121.1(c) of the Criminal Code?

[*English*]

In my view, a simple amendment to the definition of the word "official" in section 118, providing that it does not extend to parliamentarians or judges merely by virtue of their seat, would suffice to make the needed correction to the law.

If the reform package as tabled is adopted, but section 16 of the Parliament of Canada Act or sections 121 and 122 of the Criminal Code are left applicable to senators, I would suggest that you consider the advisability of tasking the ethics commissioner with respect to advising on them. Since they are law, the advice should be not only ethical, but legal as well. Otherwise, a senator who has consulted the commissioner might easily be misled into thinking that the ethical advice received is in compliance with the law when it has not been examined for that purpose.

I note that, at present, there is no requirement in the draft bill for the ethics commissioner to be a lawyer, and section 27 of the draft code of conduct seems to limit the obligation of the ethics commissioner to advice respecting a parliamentarian's obligations under the code. Since my sense is that any ethics commissioner would prefer to limit himself or herself to giving ethical advice, we return to the solution of removing the prohibitions from the law and placing them in the code where they can be properly administered and knowledgeably enforced.

Honourable senators, I wish to address one further section of the existing law because it is the subject of much advice. I refer to section 14 of the Parliament of Canada Act.

Section 14 was first enacted in 1878 as part of an act further securing the independence of Parliament. Its original purpose was to prevent the executive from being able to purchase the support of parliamentarians with public money contracts.

Interestingly enough, the bill as introduced would also have prevented senators, as well as members of the House of Commons, from holding incompatible offices under the government. However, with respect to senators, that provision was removed before enactment. Let me quote from an opinion given in 1971 by a predecessor of mine, Mr. E. Russell Hopkins. In an opinion that does not disclose the fact situation being considered, he concludes:

complètement absoute. Mais qui est le supérieur d'un sénateur? Pour reprendre les termes du juge Falardeau dans *La Reine c. Cogger*:

[*Français*]

Si le législateur avait voulu considérer un sénateur comme fonctionnaire, à quel chef de division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, voulait-il que ce sénateur s'adresse pour demander la permission d'accepter un avantage ou une récompense de quelqu'un qui traite avec le gouvernement pour le sauvegarder d'une accusation en vertu de l'article 121.1c) du Code criminel?

[*Traduction*]

À mon avis, une simple modification de la définition du mot «fonctionnaire» à l'article 118, pour préciser qu'elle n'englobe pas les parlementaires ou les juges simplement parce qu'ils occupent leur siège, suffirait à apporter la rectification nécessaire à la loi.

Si le projet de réforme tel que déposé est adopté, mais que l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada ou les articles 121 et 122 du Code criminel restent applicables aux sénateurs, je vous suggère de réfléchir à l'opportunité de confier au commissaire à l'éthique la tâche de les conseiller à ce sujet. Du fait qu'il s'agit de dispositions légales, ses avis devraient non seulement être d'ordre éthique, mais aussi juridique. Sinon, un sénateur ayant consulté le commissaire pourrait facilement être amené à penser que l'avis déontologique qu'il a reçu traduit la loi, alors que la question n'a pas été examinée sous cette lumière.

Je note qu'à l'heure actuelle l'avant-projet de loi n'exige pas que le commissaire à l'éthique soit juriste et que l'article 27 du projet de code de déontologie semble limiter les fonctions du commissaire aux avis relatifs aux obligations d'un parlementaire en vertu du code. Étant donné que j'ai l'impression que tout commissaire à l'éthique préférerait se limiter à des avis d'ordre éthique, nous revenons à la solution de retirer les interdictions de la loi et de les incorporer plutôt dans le code, là où elles pourront être administrées comme il se doit et appliquées en connaissance de cause.

Honorables sénateurs, j'aimerais aborder une autre disposition encore de la loi actuelle, car elle est le sujet de nombreux avis. Je veux parler de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Cet article a été promulgué en 1878 comme élément d'une loi qui visait à mieux garantir l'indépendance du Parlement. Son but initial était d'empêcher l'exécutif d'acheter l'appui des parlementaires au moyen de fonds publics.

Curieusement, le projet de loi tel qu'il avait été introduit à l'époque interdisait également aux sénateurs, de même qu'aux députés, d'occuper des charges publiques incompatibles. Cependant, dans le cas des sénateurs, cette disposition a été supprimée avant la promulgation. Permettez-moi de citer un avis écrit en 1971 par mon prédécesseur, M. E. Russell Hopkins. Dans un avis qui ne divulgue pas la situation de fait considérée, il conclut:

No restriction or limitation on the acceptance of offices of profit under the Crown is imposed upon Senators whose disqualification is left to be determined by Section 31 of the *B.N.A. Act* itself. It would follow that a Senator would not be disqualified either under the *B.N.A. Act* or under the “Independence of Parliament” provisions by reason of his acceptance of an office of profit under the Crown.

Coming back to section 14, it still reads today much the same as the day it was enacted. It provides:

14. No person who is a member of the Senate shall, directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

[*Translation*]

14. No person who is a member of the Senate shall, directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or be concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

[*English*]

Note that the prohibition is against being a party to or concerned in a contract. If public money is being paid under the contract and a senator is concerned in the contract, the prohibition is breached whether or not the senator receives a personal benefit. Put another way, receiving a personal benefit is not an essential element of the offence.

In 1979, the Supreme Court of Canada, in the *Wheeler* case, decided that a director or officer of a company was, ex officio, in other words, from the very fact of holding office, concerned in that company’s contracts and in its success. In the words of Mr. Justice Estey in that case:

It is unrealistic to believe that as a general principle of human conduct a director or officer of a contracting company does not have at least an indirect interest in the company’s contracts.

It seems to me that the same logic applies to partners in partnerships.

By accepting the office of director, a person accepts the duties of that office. I can find no reason in law to differentiate between one director’s duty to a commercial firm and another director’s duty to a non-profit organization.

The result is that when section 14 and the *Wheeler* case are read together, senators are prohibited from being directors, officers or partners of organizations that have contracts under which government money is paid. Senators can, however, structure their affairs to act as consultants to commercial enterprises, except with respect to their government dealings, or to act as voluntary patrons of charitable and other non-profit organizations that receive government funding.

Nulle restriction ou limitation à l’acceptation de charges publiques lucratives n’est imposée aux sénateurs, leur inadmissibilité étant déterminée par le seul article 31 de la *Loi sur l’A.N.B.* elle-même. Il s’ensuit qu’un sénateur ne sera pas considéré comme disqualifié ni en vertu de la *Loi sur l’A.N.B.* ni en vertu des dispositions sur «l’indépendance du Parlement» parce qu’il a accepté une charge publique lucrative.

Pour en revenir à l’article 14, son libellé est resté à peu près inchangé depuis sa promulgation. Il stipule:

14. Il est interdit à tout sénateur d’être volontairement — directement ou indirectement — partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d’y être mêlé d’aucune autre façon.

[*Français*]

14. Il est interdit à tout sénateur d’être volontairement — directement ou indirectement — partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d’y être mêlé d’aucune autre façon.

[*Traduction*]

Notez que l’interdiction vise le fait d’être partie ou mêlé à un contrat. Si des fonds publics sont versés au titre du contrat et qu’un sénateur est «mêlé» au contrat, l’interdiction est enfreinte, que le sénateur reçoive ou non un avantage personnel. En d’autres termes, recevoir un avantage personnel n’est pas un élément essentiel de l’infraction.

En 1979, la Cour suprême du Canada, dans la cause *Wheeler*, a décidé qu’un administrateur ou dirigeant d’une société était d’office, c’est-à-dire par le seul fait de son emploi, intéressé dans les contrats de cette société et dans ses bénéfices. Pour reprendre les termes du juge Estey:

Il n’est pas réaliste de penser, à titre de principe général de la conduite humaine, qu’un administrateur ou dirigeant d’une société contractante n’a pas au moins un intérêt indirect dans les contrats de cette société.

Il me semble que la même logique s’applique à des associés.

En acceptant la charge d’administrateur, une personne accepte les fonctions de cette charge. Je ne vois aucune raison juridique de distinguer entre les fonctions d’un administrateur d’une société commerciale et les fonctions d’un administrateur d’une organisation sans but lucratif.

Le résultat est que lorsqu’on lit ensemble l’article 14 et le jugement *Wheeler*, il est interdit aux sénateurs d’être administrateurs, dirigeants ou associés d’organisations ayant conclu des contrats prévoyant le versement de fonds publics. Toutefois, les sénateurs peuvent structurer leurs affaires de manière à agir comme experts-conseils auprès d’entreprises commerciales, sauf à l’égard de leurs affaires avec l’État, ou d’agir comme présidents d’honneur d’organisations caritatives et à but non lucratif qui reçoivent des subventions publiques.

On another plane, I note that the draft code continues the blanket prohibition against contracts with the government. Honourable senators might want to reflect on this. A prohibition on contracts with the Senate, or with any parliamentary institution for that matter, makes great sense. After all, senators run the Senate. However, in the 1980s, there were over 80,000 suppliers to the government. Presumably, there are over 100,000 by now. Government is a huge part of our economy. Is it necessary to exclude senators from all that activity, all the time, in all circumstances? It may be, but you should ask yourselves the question. I can see why the Senate cannot rent premises from a senator or the senator's holding company. It is harder to understand why some government department cannot rent such premises.

Honourable senators, let me terminate my opening remarks with the following point. Reform of the law in this area has been under active consideration without success for 30 years now. This suggests to me that you may wish to view the draft bill and the draft code in different lights. Change to the law in the future may be difficult. For this reason, it is very important to get the law right.

However, while rules are stable, change in response to evolving situations and developing needs is possible. This enhanced flexibility may give you some comfort with respect to the code.

I would be pleased to answer your questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Audcent.

Senator Stratton: Mr. Audcent, you raised an interesting point earlier. I consulted with you about being on a board in a volunteer capacity of a start-up pharmaceutical company. As it had the potential of receiving federal money, your advice was that I should not be on that board, and I am not.

I need clarification, because this affects us all dramatically, about serving in a voluntary position on a board of a voluntary organization. In your opinion, does the same rule apply if it receives federal funding?

Mr. Audcent: In my view, the first part of the prohibition is to be a party to a contract with the government under which public money is paid. If it is a corporation, you are not the party, the corporation is.

The second part of the prohibition is to be concerned in the contract under which public money is to be paid. The Supreme Court of Canada said that the director or officer of a company is concerned in the affairs of that company. Would we expect any less from the directors of our national charitable organizations than we do of our directors of commercial companies? No. They have a duty of loyalty to their company. They have a duty to promote their company's interests. They have all the normal duties that we associate with being a director.

Sur un autre plan, je constate que le projet de code maintient l'interdiction globale de contrats avec l'État. Les honorables sénateurs pourraient vouloir réfléchir à cela. L'interdiction de conclure des contrats avec le Sénat ou toute autre institution parlementaire est tout à fait sensée. Après tout, les sénateurs gèrent le Sénat. Cependant, dans les années 80, on dénombrait plus de 80 000 fournisseurs de l'État. J'imagine qu'il y en a plus de 100 000 aujourd'hui. L'administration publique représente une partie énorme de notre économie. Est-il nécessaire d'exclure les sénateurs de toute cette activité, toujours et dans toutes les circonstances? Il se peut, mais vous devriez vous poser la question. Je conçois que le Sénat ne puisse louer des locaux auprès d'un sénateur ou de la société de holding d'un sénateur. Il est plus difficile de comprendre pourquoi un ministère quelconque ne pourrait pas louer de tels locaux.

Honorables sénateurs, permettez-moi de conclure mon exposé avec la remarque suivante. La réforme du droit dans ce domaine a été engagée il y a déjà 30 ans sans pouvoir encore aboutir. Cela m'amène à vous suggérer d'étudier l'avant-projet de loi et le projet de code sous différents éclairages. Il pourrait être difficile de modifier la loi à l'avenir et c'est pourquoi il importe aujourd'hui d'adopter un texte judicieux.

En revanche, les règles, tout en étant stables, peuvent être adaptées à l'évolution des situations et des besoins nouveaux. Cette flexibilité accrue du code peut vous rassurer.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

La présidente: Merci, monsieur Audcent.

Le sénateur Stratton: Monsieur Audcent, vous avez soulevé un point intéressant. Je vous avais consulté au sujet de l'invitation à siéger à titre bénévole au conseil d'administration d'une nouvelle société pharmaceutique. Vous m'avez conseillé de m'abstenir car cette entreprise était susceptible de recevoir des fonds publics fédéraux, et c'est ce que j'ai fait.

J'ai besoin d'une clarification, car cela a d'énormes répercussions pour nous tous. S'agissant de siéger bénévolement au conseil d'une organisation bénévole, est-ce que la même règle s'applique, à votre avis, dès lors que celle-ci reçoit des fonds fédéraux?

M. Audcent: À mon avis, la première partie de l'interdiction concerne le fait d'être partie à un contrat avec le gouvernement comportant le versement de fonds publics. S'il s'agit d'une société, la partie ce n'est pas vous, c'est la société.

La deuxième partie de l'interdiction porte sur le fait d'être intéressé dans un contrat au titre duquel sont versés des fonds publics. La Cour suprême du Canada a statué que l'administrateur ou le dirigeant d'une société est intéressé dans les affaires de cette société. Attendrait-on moins des administrateurs d'une organisation caritative nationale que des administrateurs de sociétés commerciales? Non. Ils ont un devoir de loyauté envers leur compagnie. Ils ont le devoir de promouvoir les intérêts de leur compagnie. Ils exercent toutes les fonctions normales associées à la charge d'administrateur.

If you have those duties, whether it is for a commercial company or for a non-profit company, it seems to me that you are concerned in your company's contracts. If that contract is with the government and public money is being paid, you are arguably caught within that section.

Senator Stratton: That is a rather bleak outlook for those of us who do put in a large amount of time, voluntarily, with non-profit organizations.

Mr. Audcent: I think it is important to realize that there are ways to do it.

Senator Stratton: Could you perhaps let us know what those ways are so that the public and senators understand clearly what those are?

Mr. Audcent: In my view, the problem is that you cannot be a director or officer because that office brings with it rights and obligations. That is what makes you concerned. As long as you are not a director or officer, there is nothing to stop you from working with the charities with which you are concerned. If it is useful to the relationship, you can become a patron or honorary patron of the charity, but I think there is a problem if you are actually holding an office with the legal rights and legal obligations associated with the office.

Senator Di Nino: I have two questions. One is a follow-up question to Senator Stratton's interjection.

I heard you say, "regardless of whether there is any personal gain or benefit." I always assumed that that was part of the underlying purpose of the legislation dealing with conflict of interest. I should like it clarified, because I am on three boards receiving money from the government. They are all volunteer organizations, and now it appears that I am in deep trouble. I want to put that on the record. What I hear you saying is that, regardless of whether the individual receives a benefit personally, the individual is still caught by this legislation.

Mr. Audcent: That is my understanding. The concept of personal benefit forms some of the Criminal Code provisions. You shall not receive a personal benefit. In section 14 of the Parliament of Canada Act, the prohibition is against being concerned in a contract. It is not against receiving a personal benefit.

Senator Di Nino: "Concerned" means being either an officer and/or a director, not both?

Mr. Audcent: It includes being a principle — a principle, officer or director.

Senator Di Nino: Thank you for that.

The other question that I have deals with relationships, family relationships and others. If, for example, a senator's brother, spouse or son or daughter happens to be on the board of a for-profit corporation, what are the implications of that as it relates to this discussion?

Mr. Audcent: I do not think that I am in a position to answer that. I have had a few questions in that direction over the years and I struggled with them enormously. The best answer I can

Si vous avez ces fonctions, que vous les remplissiez pour une société commerciale ou une société sans but lucratif, il me semble que vous êtes intéressé dans les contrats de la société. Si le contrat est avec le gouvernement et que des fonds publics sont versés, on peut arguer que l'article s'applique à vous.

Le sénateur Stratton: C'est une perspective plutôt inquiétante pour ceux d'entre nous qui consacrons bénévolement beaucoup de temps aux organisations sans but lucratif.

M. Audcent: Il importe de réaliser qu'il y a des façons de s'y prendre.

Le sénateur Stratton: Pourriez-vous nous indiquer quelles sont ces façons, afin que le public et les sénateurs les comprennent clairement?

M. Audcent: À mon avis, le problème est que vous ne pouvez être administrateur ou dirigeant parce que cette charge comporte des droits et obligations. C'est ce qui vous rend intéressé. Aussi longtemps que vous n'êtes ni administrateur ni dirigeant, rien ne vous empêche de travailler avec les oeuvres charitables qui vous intéressent. Si c'est utile, vous pouvez devenir président d'honneur, mais je pense qu'il y a un problème si vous occupez effectivement une charge comportant les droits et obligations juridiques habituelles.

Le sénateur Di Nino: J'ai deux questions. L'une fait suite à celle du sénateur Stratton.

Je vous ai entendu dire «qu'il y ait ou non un gain ou un avantage personnel». J'ai toujours pensé que c'était là le déclencheur de la législation relative aux conflits d'intérêts. J'aimerais que ce soit clarifié, car je siège à trois conseils qui reçoivent des fonds publics. Ce sont toutes des organisations de bénévoles et il semble maintenant que je me sois mis dans un mauvais cas. Il faut que ce soit clair. Si j'ai bien compris ce que vous dites, que la personne retire ou non un avantage personnel, cette personne tombe néanmoins sous le coup de la loi.

M. Audcent: C'est ce qu'il me semble. La notion d'avantage personnel intervient dans le Code criminel. Vous ne devez pas retirer un avantage personnel. Mais dans l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada, l'interdiction porte sur le fait «d'être mêlé» à un contrat. Il n'y est pas question d'avantage personnel.

Le sénateur Di Nino: Être «mêlé» signifie être soit un dirigeant soit un administrateur, mais pas les deux?

M. Audcent: Cela englobe aussi un mandant - un mandant, dirigeant ou administrateur.

Le sénateur Di Nino: Merci de cette réponse.

Mon autre question porte sur les relations, familiales et autres. Si, par exemple, le frère, conjoint, ou le fils ou la fille d'un sénateur siège au conseil d'une société à but lucratif, quelles en sont les implications par rapport à ce dont nous parlons?

M. Audcent: Je ne pense pas être en mesure de répondre. On m'a posé quelques questions à ce sujet au fil des ans et elles m'ont toujours donné beaucoup de fil à retordre. La meilleure réponse

probably give you is: I do not know the answer. The last time a case under section 14 went before the courts was in 1942, and it was in respect of a period where the person ended up not even having been a senator, so it not a very informative case. I do not have any jurisprudence to inform me, and I think the best answer I can give you is that it is a problem.

Coming back to the issue of personal benefit, section 14 has been opened up for you because it has been moved from the act to the code, which means that you are in a position to insert that element, if that is what you believe to be reasonable.

Senator Di Nino: It would be interesting to get an opinion on the second question. Obviously, I agree with our law clerk that the issue of personal benefit should be something that we should be looking at, to allow those who wish to make contributions to not-for-profit charitable organizations to continue to serve if the organization so wishes without being caught in this. I am also concerned about the second issue. If our law clerk cannot answer that question, we should look for some answers elsewhere.

The Chairman: May I suggest that perhaps we should concentrate a little less on what the present provisions are and look to what the proposed code says? As I understand it, the words “or concerned in” do not appear in this proposed code’s provision on government contracts. Would the situation be different if this code were in force?

Mr. Audcent: That is quite right, Madam Chair. It says that a parliamentarian must not knowingly be a party to a contract with the Government of Canada under which the parliamentarian receives the benefit. It states further that you must not have an interest in a partnership or a private corporation that is a party to a contract with the Government of Canada.

The Chairman: The words “or concerned” do not appear; is that right?

Mr. Audcent: They have been deleted. That is right.

Senator Grafstein: I had cause to speak to Mr. Justice Estey about this decision. It troubled him deeply. It is not fair to put words in a man’s mouth when he is not here to defend them, but let me take you through the argumentation and see whether or not we can work our way out of what I think all senators perceive to be an invidious situation. What is the invidious situation? There is not a senator who is not active in a volunteer organization. As a matter of fact, that type of responsibility is demanded from time to time from various organizations in our communities.

If you go back to the Fathers of Confederation, the role of the senators was very clear. Senators were not to be elected but appointed so that they could, in particular, involve themselves deeply in the affairs of their region and community. That was, in effect, part of the whole notion of having an appointed Senate.

que je puisse probablement vous donner est que je ne connais pas la réponse. La dernière fois qu’une accusation en vertu de l’article 14 a été jugée était en 1942, et l’affaire portait sur une période où la personne n’occupait en fait pas de siège de sénateur, et cette affaire ne nous renseigne donc pas beaucoup. Je ne connais aucune jurisprudence à laquelle je puisse me fier et le mieux que je puisse vous dire est que c’est un problème.

Pour en revenir à la question de l’avantage personnel, l’article 14 a été ouvert parce qu’on le transfère de la loi dans le code, ce qui signifie que vous êtes en mesure d’insérer cet élément si vous jugez cela raisonnable.

Le sénateur Di Nino: Il serait intéressant d’avoir un avis sur la deuxième question. Évidemment, je conviens avec notre légiste qu’il faudra examiner la question de l’avantage personnel, afin de permettre à ceux d’entre nous qui souhaitent contribuer à des organisations caritatives sans but lucratif de continuer à servir si l’organisation le souhaite, sans tomber sous le coup de cette disposition. Je m’inquiète également au sujet de la deuxième question. Si notre légiste ne peut y répondre, il faudrait chercher des réponses ailleurs.

La présidente: Puis-je suggérer de peut-être nous concentrer un peu moins sur la teneur des dispositions actuelles et d’examiner plutôt ce que dit le projet de code? Si j’ai bien compris, les mots «ou y être mêlé d’aucune façon» ne figurent pas dans la disposition du projet de code sur les contrats avec l’État. La situation sera-t-elle différente si le code était en vigueur?

M. Audcent: C’est tout à fait juste, madame la présidente. Le code dit qu’un parlementaire ne doit pas être sciemment partie à un contrat avec le gouvernement du Canada qui lui procure un avantage. Il dit en outre qu’il ne peut pas avoir un intérêt dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat avec le gouvernement du Canada.

La présidente: Les mots «ou y être mêlé» n’apparaissent pas; est-ce exact?

M. Audcent: Ils ont été supprimés. C’est juste.

Le sénateur Grafstein: J’ai eu l’occasion de parler au juge Estey de cette décision. Elle le troublait profondément. Il n’est pas juste de placer des mots dans la bouche d’un homme qui n’est pas là pour se défendre, mais permettez-moi de vous présenter l’argumentation pour voir si nous ne pourrions pas trouver une issue à une situation que tous les sénateurs, je pense, trouvent odieuse. Quelle est cette situation odieuse? Il n’existe pas un sénateur qui ne soit pas actif dans une organisation bénévole. De fait, ce genre de responsabilité nous est imposée parfois par les différentes organisations de notre collectivité.

Si vous remontez jusqu’aux Pères de la Confédération, le rôle des sénateurs était très clair. Les sénateurs n’étaient pas élus, mais nommés, afin qu’ils puissent, plus particulièrement, se consacrer très avant aux affaires de leur région et localité. C’était en pratique l’une des raisons d’être d’un Sénat nommé.

Again, the senator was not to use that particular position for his own “personal benefit.” There is no question about that. There are some questions as to how it applies to the question of officials and so on, but for the moment let us set that apart.

Here we are in the modern era, where there is not a senator or his family who is not deeply involved, both as a donor and as a volunteer, in the volunteer sector. To somehow put senators in a position where the work that is being demanded of them by their community and in which they wish to participate into some type of grey area is, to my mind, inconsistent with the establishment of the Senate.

I note, for the purposes of the record, that the witness is nodding.

Mr. Audcent: I am listening.

Senator Grafstein: If not in agreement, he is at least nodding knowingly.

Mr. Audcent: Nodding understandingly.

Senator Grafstein: I find it personally invidious that the right of members of my family to be deeply involved in the volunteer sector should be in any way, shape or form questioned. It costs volunteers to be volunteers, particularly if you are director or have some official capacity in the organization.

If people would take a true look at the involvement of senators in volunteer affairs, they would find that there is not a senator that is not deeply involved in the volunteer sector in his particular community. One of the reasons that person was appointed to the Senate was he or she was active in their community in a direct sense, not in the sense of being a patron, but in an active sense. I find this particular provision an extension of the law that is inconsistent with the nature and the purpose of the Senate.

My suggestion, Madam Chair, if this is possible, is that we ask our colleague, Mr. Audcent, who is superb in this area, to see if he can draft something for us, as it applies to the Criminal Code, that would make it absolutely clear that, if senators did not receive a direct or indirect benefit — save his organization received a director or indirect benefit — that, in effect, we should exempt ourselves from the overflow of the Criminal Code. Again, there is a conflict. In my view, it impedes the privileges of a senator in the historic and constitutional role of a senator in his community if this grey cloud, in effect, is over him when he or she has no direct benefit from a dollar of government money. Yes, his organization benefits. Yes, his community benefits. Yes, there is a competition between this organization versus that organization, but it is all for the public good. It is pro bono. I would hope, with the consensus of the committee, that we can work at putting this on the table to make it absolutely clear that work in the volunteer sector is not in any way, shape or form quasi criminal or unethical.

When I put this argument to the late Mr. Justice Estey, he knew there was a conflict. The question is how to resolve the conflict for the public interest.

Certes, le sénateur ne devait pas faire usage de cette position particulière pour son «avantage personnel». Cela est incontesté. Il se pose quelques questions sur la façon dont cela s’applique aux fonctions de dirigeant, etc., mais laissons cela de côté pour le moment.

Nous voici à l’ère moderne, où pas un seul sénateur ou membre de sa famille n’est pas largement actif, tant comme donateur que comme bénévole, dans le secteur bénévole. Placer dans une espèce de zone grise les sénateurs qui font le travail que leur collectivité attend d’eux et auxquels ils participent volontiers va à l’encontre de la raison d’être du Sénat, à mon avis.

Je fais observer, aux fins du procès-verbal, que le témoin hoche de la tête.

M. Audcent: J’écoute.

Le sénateur Grafstein: Même s’il n’est pas d’accord, il hoche de la tête d’un air entendu.

M. Audcent: Avec compréhension.

Le sénateur Grafstein: Je trouve personnellement odieux que les droits des membres de ma famille d’être actifs dans le secteur bénévole soient contestés de quelque manière que ce soit. Il en coûte aux bénévoles de faire du bénévolat, particulièrement s’ils sont administrateur ou ont une fonction officielle dans l’organisation.

Si les gens voulaient regarder de près la participation des sénateurs au bénévolat, ils constateraient qu’il n’en est pas un qui n’est pas hautement actif dans le secteur bénévole de sa localité. L’une des raisons pour lesquelles cette personne a été nommée au Sénat est justement qu’elle est active dans sa collectivité au plein sens du mot, et pas seulement à titre honoraire. Je trouve que cette disposition est un élargissement de la loi qui est contraire à la nature et à la raison d’être du Sénat.

Madame la présidente, si c’est possible, je demanderais que notre collègue, M. Audcent, qui est superbement compétent dans ce domaine, de rédiger pour nous un libellé qui préciserait sans équivoque possible que si les sénateurs ne reçoivent pas d’avantage direct ou indirect — même si l’organisation reçoit un avantage direct ou indirect — ils ne tombent pas sous le coup du Code criminel. Encore une fois, il y a là un conflit. À mon sens, c’est porter atteinte aux privilèges d’un sénateur qui remplit son rôle historique et constitutionnel dans sa collectivité si ce nuage doit planer sur sa tête alors même qu’il ne reçoit aucun avantage direct du moindre dollar de fonds publics. Oui, son organisation en retire des bénéfices. Oui, sa collectivité en retire bénéfice. Oui, il peut y avoir concurrence entre telle organisation et telle autre, mais c’est tout dans l’intérêt public. C’est à titre gracieux. J’espère, avec le consensus du comité, que nous pouvons mettre un texte sur la table qui précise sans équivoque possible que le travail bénévole n’est en aucune façon quasi criminel ou illicite.

Lorsque j’ai présenté cet argument à feu le juge Estey, il voyait bien qu’il y avait un conflit. La question est de savoir comment le résoudre dans l’intérêt public.

In my view, this could be readily resolved, and you will not have one person in the public criticize us for this, not one. On the contrary, they will say, “Come and do some more work and, by the way, bring your chequebook.”

Mr. Audcent: Senators are concerned with the public interest, and rightly so. My concern is the interest of senators. I am your counsel. I came in here saying that one of my purposes is to point out that the current regime is broken and needs some fixing. My comments, therefore, fit within that framework, namely, if the law is grey and impeding you then, as Senator Grafstein has said, it is time to fix the law.

The Chairman: I would point out that this does not come under the provisions of the Criminal Code, it comes under the Parliament of Canada Act, Senator Grafstein.

Section 19 of the proposed code states that:

A parliamentarian must not have an interest in a partnership or in a private corporation that is a party to a contract...unless the Ethics Commissioner is of the opinion that the interest is unlikely to affect the parliamentarian's obligations under this Code.

It is at least partially covered in this proposed code. It is something for us to think about.

I believe that we will get a transcript of Mr. Audcent's remarks this afternoon so that you can review them in full. I will see that it is circulated. What he has said is very important.

Senator Joyal: I have two sets of questions. The first is in relation to the present Criminal Code. The second group of questions concern the Milliken-Oliver report, which is the philosophy behind the Milliken-Oliver code, that is, that the Milliken-Oliver report recommends that the new rules be enshrined into the *Rules of the Senate* and the Standing Orders of the House of Commons. There are reasons for that.

Of course, the witness will understand that what I want to underline is that by enshrining the proposals of the proposed code of conduct in the *Rules of the Senate*, senators remain, as you said, in control of the Senate. It will remain within the purview of senators to monitor the ethics of senators.

I think that the Milliken-Oliver report had it right by proposing that the need for new rules is within the *Rules of the Senate* and not within legislation. Once we go to legislation, we must go the route of the court, and when we do that, we will clash with the court on the definition of “privileges” in relation to the capacity of the Senate to run its own affairs and, as you said, senators running the Senate.

Everyone who has tackled the issue of ethics of senators or members of the other place will know that it is a matter of privilege, that is, it is their responsibility to rule their own affairs.

My question to you is this: Following the judgment of the Federal Court of Appeal of November 29 that has designated a specific role to the court when interpreting privileges, that is, defining what is privilege and, second, how privilege is implemented by the parliamentary body, what advice could you

À moins avis, c'est facile à résoudre, et pas une seule personne dans le public ne nous critiquera pour cela, pas une seule. Au contraire, tout le monde dira: «Allez-y, faites-en un peu plus et n'oubliez pas votre carnet de chèques».

M. Audcent: Les sénateurs se préoccupent de l'intérêt public et ce à juste titre. Ma préoccupation à moi, c'est l'intérêt des sénateurs. Je suis votre conseiller. J'ai annoncé au début que le régime actuel est défaillant et qu'il faut le réparer. C'est dans ce contexte que s'inscrit mon propos, à savoir que si la loi est grise et vous entrave, alors, comme le sénateur Grafstein l'a dit, il est temps de réparer la loi.

La présidente: Je vous fais remarquer, sénateur Grafstein, que ceci ne relève pas du Code criminel mais de la Loi sur le Parlement du Canada.

L'article 19 du projet de code dispose que:

Le parlementaire ne peut détenir, dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat, d'intérêt [...] sauf si le commissaire estime que l'intéressé ne risque pas de manquer aux obligations du présent Code.

C'est au moins en partie couvert dans ce projet de code. Il nous appartient d'y réfléchir.

Je crois que nous recevrons la transcription des propos de M. Audcent cet après-midi afin que nous puissions les revoir en entier. Je veillerai à ce qu'elle soit distribuée. Ce qu'il a dit est très important.

Le sénateur Joyal: J'ai deux séries de questions. La première porte sur le Code criminel actuel. Le deuxième groupe de questions intéresse le rapport Milliken-Oliver, qui énonce la philosophie qui sous-tend le code Milliken-Oliver, à savoir que les nouvelles règles seraient incorporées dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement de la Chambre des communes*. Il y a des raisons à cela.

Le témoin aura évidemment compris que ce que je veux souligner ici, c'est que l'incorporation du code proposé dans le *Règlement du Sénat* fera que les sénateurs conserveront, comme vous l'avez dit, la maîtrise du Sénat. C'est aux sénateurs qu'il incombera de surveiller le respect de l'éthique par les sénateurs.

Je pense que le rapport Milliken-Oliver avait raison de proposer l'intégration des nouvelles règles au *Règlement du Sénat* plutôt que dans une loi. Si l'on en fait une loi, il faudra suivre la voie judiciaire, et dans ce cas nous nous heurterons aux tribunaux au sujet de la définition des «privilèges» en rapport avec la capacité du Sénat à gérer ses propres affaires, c'est-à-dire la capacité des sénateurs à gérer le Sénat, comme vous l'avez dit.

Quiconque s'est jamais penché sur la déontologie des sénateurs ou des députés saura que c'est une affaire de privilège, autrement dit qu'il est de leur responsabilité de régler leurs propres affaires.

La question que je vous pose est la suivante: suite au jugement de la Cour d'appel fédérale du 29 novembre qui a attribué un rôle spécifique à la Cour lorsqu'il s'agit d'interpréter les privilèges, c'est-à-dire de définir ce qu'est un privilège et, deuxièmement, de la façon dont ce privilège est appliqué par l'assemblée

give us with respect to the fact that, once we have legislated the way that the draft bill is written we would, in fact, be under the power of review of the courts of justice in Canada?

Mr. Audcent: Honourable senator, am I correct in saying that you are referring to the *Vaid* case?

Senator Joyal: Yes, I am.

Mr. Audcent: The first thing to put on the record is that the Board of Internal Economy of the House of Commons has publicly disclosed its intention to appeal the *Vaid* case and that the appeal documents have been deposited. The case is under appeal and we can only hope that the Supreme Court of Canada agrees to hear the appeal.

I framed my remarks in response to the government's package by expressing my delight that the code would be anywhere but in the law. The code should not be in the law; the code is not in the law. That is a major victory for parliamentarians.

I believe that you are now engaged in deciding exactly where, within Parliament, you intend to situate the code. I am not sure it is totally clear where this code will be situated. There are references to the Senate and the House of Commons, but the Senate and the House of Commons either speak through statutes, and this will not be a statute, or joint resolutions, and that will put the code in each rule book. If it is a joint resolution, it strikes me that either House can change that joint resolution at will. In that event, there will be no permanency.

I have not quite figured out how this works out. It is such a good victory to get this out of the legal system and out of the courts — and I agree with your objective — and into Parliament where parliamentarians who understand the business, politics and how the business of a parliamentarian is conducted will be able to speak to their peers and establish a common culture as to what is ethical practice. That is what should be happening.

Senator Joyal: However, the Milliken-Oliver report made it quite clear that the appointment of a juriconsult, or ethics commissioner, and I am quoting from page 11 of the Milliken-Oliver report:

After consultations with the leaders of the recognized parties in the Senate and House of Commons and such other persons as the Speakers consider advisable, the Speakers shall table a nomination in the Senate and the House, and a resolution passed by both Houses shall be required before the appointment is made.

In other words, it remains within the House and within the Senate, through a resolution, to appoint the ethics commissioner. Through the resolution, we can decide to appoint with a two-thirds vote or three-quarters vote, or whatever, to ensure that he is not just removed at the whim of a change of majority in the House.

Clearly, the philosophy of the Milliken-Oliver report is to keep in the House the business of managing House affairs in relation to ethics. What bothers me with this proposed bill is that it legislates

parlementaire, quel conseil pouvez-vous nous donner par rapport au fait que, dès lors que nous aurons adopté le texte figurant dans l'avant-projet de loi, nous serons placés sous la juridiction des cours de justice de ce pays?

M. Audcent: Honorable sénateur, ai-je raison de penser que vous faites référence à la cause *Vaid*?

Le sénateur Joyal: Oui.

M. Audcent: La première chose à signaler est que le Bureau de la régie interne de la Chambre des communes a publiquement fait part de son intention d'interjeter appel du jugement *Vaid* et que les documents d'appel ont été déposés. La cause est donc en appel et nous ne pouvons qu'espérer que la Cour suprême du Canada acceptera d'entendre cet appel.

J'ai indiqué dans ma réponse au projet gouvernemental que je suis ravi que le code ne prenne pas la forme d'une loi. Le code ne devrait pas être une loi et il ne l'est pas. C'est une victoire majeure pour les parlementaires.

Il vous incombe maintenant de décider où exactement, à l'intérieur du Parlement, vous voulez situer le code. Je ne suis pas sûr qu'il soit totalement clair où il sera situé. Il y a des références au Sénat et à la Chambre des communes, mais le Sénat et la Chambre des communes s'expriment soit par le biais de lois, et ceci ne sera pas une loi, soit de résolutions conjointes, qui ont pour effet de placer le code dans chaque règlement. Si c'est une résolution conjointe, chacune des chambres pourra modifier cette résolution conjointe à volonté. Dans ce cas, il n'y aura pas de permanence.

Je n'ai pas très bien saisi comment tout cela fonctionnera. C'est une tellement grande victoire d'extraire tout cela du système judiciaire et des tribunaux — et je souscris à votre objectif — et de le confier au Parlement, là où les parlementaires, qui comprennent la politique et la manière dont un parlementaire conduit ses affaires, pourront dialoguer avec leurs pairs et établir une culture commune en matière d'éthique. Voilà ce qu'il convient de faire.

Le sénateur Joyal: Cependant, le rapport Milliken-Oliver disait très clairement que la nomination d'un juriconsulte, ou commissaire à l'éthique, et je cite la page 11 du rapport:

Après avoir consulté les chefs des partis politiques reconnus, au Sénat et à la Chambre des communes, et toute autre personne qu'ils jugent indiquée, les présidents déposent le nom du candidat au Sénat et à la Chambre, et la nomination prend effet sur adoption d'une résolution par les deux chambres.

Autrement dit, il appartient à la Chambre et au Sénat, par voie de résolution, de nommer le commissaire à l'éthique. Par cette résolution, nous pourrions décider de le nommer à une majorité des deux tiers ou des trois quarts, ou tout ce que l'on voudra, pour éviter qu'il puisse être démis au hasard d'un changement de majorité à la Chambre.

À l'évidence, le rapport Milliken-Oliver optait pour le principe de laisser le Parlement gérer les affaires du Parlement en matière d'éthique. Ce qui m'inquiète dans ce projet de loi est qu'il légifère

the status of the commissioner. I pray to God that the Supreme Court of Canada will receive the appeal and will review the Létourneau decision. If that is not the case and we are stuck with the Létourneau decision, then we will have a major problem. We cannot legislate today ignoring what is coming down the road.

This question bothers me a lot. I looked into the report of the House of Commons in Westminster. It is a report dated November 2002 and entitled, "Committee on Standards in Public Life: Standards of conduct in the House of Commons". Recommendation R27 states:

On balance, however, we have concluded that, provided a Standing Order of the House can achieve our recommendations or appointment and powers, statute is an unnecessary step at this stage. In practice, statute is rarely a speedy or particularly flexible means of implementation. A Standing Order has the advantage of being both. However, depending on the practicalities of using a Standing Order, we would not rule out statute in the long term. We therefore recommend that recommendations 1 (a) and (b), 20, 23 and 26 be implemented by Standing Order.

They have had standards of public policy since 1995. In other words, they have had some experience. They reviewed their experience and they still conclude that it should remain within the rules.

It seems to me that the philosophy of our system, which we inherited from Westminster, is consistent with the fact that it has to remain within our house.

It is important that senators remain the ones who run the Senate. Otherwise, we would be either, as you said yourself, at the whim of the other place, which I think is operating within a totally different kind of political culture; or we would be opening the door to a court review.

I hope that the judgment will be struck down, but it may not. Perhaps it will be struck down for reasons other than those we have contemplated, and we will be left with questions. However, if we keep this code within our responsibility, and make it as stringent as we want, we will maintain the capacity of the Senate to rule its affairs.

That is the fundamental decision this committee must make. Where do we want to put the fence around this issue?

Mr. Audcent: Minister Carstairs yesterday located the nomination of the ethics commissioner and tied it to the fact that the ethics commissioner would also serve the Prime Minister. I believe that she made that point.

Senator Joyal is quite right, you must look at the appointment process and the role that the Senate or the House of Commons might play and whether you will put that role in the statute or whether you will have that role by convention. Remember, I said that you must get the law right. This is in the law, so I many a supporting what Senator Joyal has said.

sur le statut du commissaire. Je prie Dieu que la Cour suprême du Canada acceptera d'entendre l'appel et reverra le jugement Létourneau. Dans le cas contraire, si nous sommes coincés avec le jugement Létourneau, nous aurons un problème majeur. Nous ne pouvons légiférer aujourd'hui en ignorant ce qui nous attend.

Cette question m'inquiète beaucoup. J'ai lu le rapport de la Chambre des communes de Westminster. C'est un rapport daté de novembre 2002, intitulé «Comité sur les normes dans la vie publique: Normes de conduite à la Chambre des communes». La recommandation R27 dit ceci:

Toutefois, tout compte fait, nous avons conclu que dans la mesure où le Règlement de la Chambre peut donner effet à nos recommandations sur la nomination et les pouvoirs, une loi est inutile à ce stade. Dans la pratique, une loi est rarement un instrument de mise en oeuvre rapide ou particulièrement flexible. Le Règlement présente l'avantage d'être les deux. Cependant, selon la difficulté pratique du recours au Règlement, il ne faut pas exclure une loi à long terme. Nous recommandons par conséquent que les recommandations 1 (a) et (b), 20, 23 et 26 soient mises en pratique par Règlement.

Ils ont là-bas des normes de conduite dans la vie publique depuis 1995. Autrement dit, ils ont quelque expérience. Sur la foi de cette expérience, ils ont conclu qu'il faut laisser le code dans le Règlement.

Il me semble que la philosophie de notre système, que nous avons hérité de Westminster, est conforme au maintien du code dans notre Règlement.

Il importe que le Sénat soit géré par les sénateurs. Autrement, soit nous serons soumis, comme vous l'avez dit vous-même, aux lubies de la Chambre des communes, qui fonctionne dans une culture politique totalement différente, soit nous ouvrirons la porte à un contrôle judiciaire.

J'espère que le jugement sera cassé, mais il se pourrait qu'il ne le soit pas. Peut-être sera-t-il cassé pour des raisons autres que celles que nous avançons et des questions subsisteront-elles. Cependant, si ce code reste de notre ressort et si nous le rendons aussi strict que nous le voulons, nous préserverons la faculté du Sénat de gérer ses propres affaires.

Voilà la décision fondamentale que ce comité doit prendre. Quel périmètre allons-nous tracer autour de cette question?

M. Audcent: La ministre Carstairs a situé hier le point de nomination du commissaire à l'éthique, en précisant que celui-ci serait également au service du premier ministre. Il me semble que c'est ce qu'elle a dit.

Le sénateur Joyal a tout à fait raison, nous devons réfléchir au processus de nomination et au rôle que le Sénat ou la Chambre des communes pourrait y jouer, et décider si l'on veut inscrire ce rôle dans la loi ou s'en remettre à la convention. Mais n'oubliez pas qu'il faut un texte de loi judiciaire. Le projet l'inscrit dans la loi, et je souscris à l'opinion du sénateur Joyal.

One point Senator Joyal failed to mention is that you must also look at the removal provision. The proposed removal provision is on resolution of the Senate and the House of Commons. Should it be and/or? That might be another issue that you might want to consider.

Senator Joyal: I might have used all my time, and there are other senators. Perhaps I could come back on a second round and deal with the Criminal Code.

Senator Smith: This is a supplementary question to the one Senator Grafstein asked about non-profit organizations. It is a minor point, but I am curious.

Charitable organizations, which are non-profit corporations, frequently have an advisory board. An advisory board would pronounce on matters of policy, but they would not actually be the legal corporate entity so as to comply with statutory requirements. That type of structure would not be a problem, would it?

Mr. Audcent: Senator, it does not strike me in the way it has been presented that that is a problem. You are not assuming the rights and obligations of a director or officer. An advisory board sounds to me like, perhaps, it is a gathering of patrons who are there to give advice. You could probably locate that more within the concept of patron, people who are helping out, than within the concept of directors and officers with legal rights and responsibilities to run the place and advocate the interests.

Senator Smith: Moving on to the draft bill, could you clear up for us who actually makes the decision regarding the conduct of senators? Is it the commissioner, or is it the Senate committee to whom the commissioner would give advice?

Mr. Audcent: My understanding is that if a complaint comes in, the commissioner has the right to investigate on his own, but he must investigate if the committee directs him. Section 32 reads:

The Ethics Commissioner has independent discretion to decide whether a complaint merits an investigation, but the Ethics Commissioner must conduct an investigation if directed to do so by the Committee.

Senator Smith: Does that imply that it is the committee that then makes the decision regarding the conduct of a senator?

Mr. Audcent: I would refer to section 33, which reads:

...the Ethics Commissioners must report to the committee

- (a) dismissing the complaint;
- (b) determining that the complaint appears to be founded and stating the remedial action proposed by the Ethics Commissioner and accepted by the parliamentarian involved; or
- (c) determining that the complaint appears to be founded but, that no remedial action was available or agreed to with the parliamentarian involved, and recommending that the complaint should be dealt with by the Committee.

Le mécanisme de révocation est un élément auquel vous devez également réfléchir et que le sénateur Joyal n'a pas mentionné. Le mécanisme proposé prévoit une résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Faudrait-il écrire «et/ou»? C'est un autre aspect à examiner.

Le sénateur Joyal: J'ai peut-être épuisé tout mon temps de parole et d'autres sénateurs veulent intervenir. Peut-être pourrais-je parler du Code criminel lors du deuxième tour?

Le sénateur Smith: Ma question fait suite à celle du sénateur Grafstein sur les organisations sans but lucratif. C'est un point mineur mais qui m'intrigue.

Les oeuvres de charité, qui sont des sociétés sans but lucratif, ont souvent un conseil consultatif. Ce dernier se prononce sur les orientations, mais ne constitue pas l'entité juridique requise par la loi. Ce type de structure ne serait pas un problème, n'est-ce pas?

M. Audcent: Sénateur, de la manière dont vous l'avez décrit, l'appartenance à un tel conseil ne me paraît pas être un problème. Vous n'assumez pas les droits et obligations d'un administrateur ou dirigeant. J'ai l'impression qu'un conseil consultatif serait un peu une assemblée de mécènes qui offrent des conseils. Cela relève probablement plus de la notion de mécénat, soit des gens qui donnent un coup de main, plutôt que de celle d'administrateur et dirigeant possédant les droits et responsabilités juridiques de gérer l'organisation et de défendre ses intérêts.

Le sénateur Smith: Passant à l'avant-projet de loi, pourriez-vous nous préciser qui prend effectivement la décision concernant la conduite des sénateurs? Est-ce le commissaire, ou bien est-ce le comité sénatorial auquel le commissaire formulera des avis?

M. Audcent: Mon impression est que si une plainte déposée, le commissaire a le droit de faire enquête de sa propre initiative, mais il est tenu de la faire si le comité lui en donne l'instruction. L'article 32 prévoit:

Le commissaire a toute latitude pour décider, sauf sur demande expresse du comité, de procéder ou non à l'instruction de la plainte.

Le sénateur Smith: Cela implique-t-il que c'est le comité qui prend ensuite la décision concernant la conduite d'un sénateur?

M. Audcent: Je vous renvoie à l'article 33, qui stipule:

Le commissaire remet un rapport d'instruction au comité:

- a) portant rejet de la plainte;
- b) établissant que la plainte semble fondée et mentionnant les mesures correctives proposées à l'intéressé et que celui-ci a acceptées;
- c) établissant que la plainte semble fondée et, en l'absence de mesures à prendre ou d'accord avec l'intéressé sur celles-ci, recommandant au comité de s'en saisir.

Senator Smith: It almost sounds like the role of the commissioner is to make a ruling on whether or not there is a *prima facie* case in the first place that is even worth the committee's consideration. If it is the committee that at the end of the day would make the decision, regardless of what the advice might be, how does that become the subject of an appeal?

The Chairman: I believe that the committee's decision cannot be appealed

Senator Smith: I am talking of the courts.

Mr. Audcent: Appealed to the courts?

Senator Smith: Yes.

Mr. Audcent: I do not see this process ending up in the courts. I see this process as the committee reporting to the house and referring the matter back to the ethics commissioner for further direction, if they chose. That is what I view as the end process.

Senator Smith: That is what I thought. I just like to hear the words coming from your mouth.

Mr. Audcent: It is an internal process to Parliament, yes.

Senator Grafstein: I have a supplementary to that. The problem as envisaged by the report that Senator Joyal pointed out is that as soon as you have a judicial process, there is nothing to prevent the courts from becoming involved, even if you exempted the courts by a clause. We have all gone through this, and I am sure that Senator Smith has gone through this. Even if you have an exempting clause, the courts have always felt free, based on the principles of common law, to intervene. The exclusionary clauses have not been sacrosanct. It had been thought that you could exempt the courts from the administrative processes, which was the impulse. That has not been the case or the history.

If you choose, you can say that this will not be subject to a legal process but, at a particular point in time, there will be a lawyer and a judge who will bring an action and that action will have some validity. The House of Commons came to the conclusion that if your intention is to make it sacrosanct and for the separation of powers to be maintained, which, *lex parliamenti*, is to be the supreme law of parliamentarians on both sides, separate again, then that is the way you do it.

I can give you as many legal opinions on the other side to indicate that this will be open to a legal challenge in any seven different ways.

Senator Smith: That is a fair point. You can never stop people from issuing writs, that is for sure. I agree that is always possible. I am trying to clarify as best we can, and in a way that is on the record, your interpretation of the intent.

Mr. Audcent: My understanding is that the code, like the *Rules of the Senate*, will be internal to Parliament. The courts should not be involved in this process the way it has been tabled with you.

Le sénateur Smith: On dirait presque que le rôle du commissaire consiste à déterminer *prima facie* si la plainte mérite seulement que le comité l'examine. Mais si c'est le comité qui prend la décision ultime, indépendamment de l'avis donné par le commissaire, quelle possibilité de recours y a-t-il?

La présidente: Je crois qu'il n'y a pas de recours contre une décision du comité.

Le sénateur Smith: Je parlais d'un appel devant les tribunaux.

M. Audcent: Devant les tribunaux?

Le sénateur Smith: Oui.

M. Audcent: Je n'imagine pas que ce processus puisse aboutir devant les tribunaux. À mon sens, le comité fait rapport au Sénat et renvoie la question au commissaire à l'éthique pour plus amples avis, le cas échéant. À mon avis, le processus s'arrête là.

Le sénateur Smith: C'est ce que je pensais. Je voulais l'entendre de votre bouche.

M. Audcent: C'est une procédure interne au Parlement, oui.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question complémentaire à ce sujet. Le problème soulevé par le sénateur Joyal est qu'aussitôt que vous avez un processus judiciaire, rien n'empêche les tribunaux d'intervenir, même si vous avez une clause de dérogation. Nous avons tous vécu cela, et le sénateur Smith aussi, j'en suis sûr. Même si vous avez une clause dérogatoire, les tribunaux se sont toujours déclarés compétents, sur la base des principes de la common law. Les clauses d'exclusion n'ont jamais été sacro-saintes. On pensait pouvoir exclure les tribunaux des mécanismes administratifs, c'était le souhait initial, mais cela n'a jamais été possible dans l'histoire.

Vous aurez beau dire que cela ne peut faire l'objet d'une poursuite en justice, mais il se trouvera toujours un avocat pour intenter une action et un juge pour l'accepter. La Chambre des communes est parvenue à la conclusion que si votre intention est de rendre la dérogation sacro-sainte et de maintenir la séparation des pouvoirs, laquelle, *lex parliamenti*, est la loi suprême régissant les parlementaires des deux Chambres, c'est par ce biais qu'il faut procéder.

Je peux vous trouver autant d'avis juridiques que vous voudrez indiquant qu'il y aura possibilité de contestation en justice à sept titres différents.

Le sénateur Smith: C'est juste. On ne peut jamais empêcher personne d'intenter une action en justice, c'est certain. Je conviens que c'est toujours possible. J'essaie simplement de clarifier le mieux possible, et d'une manière qui figure au procès-verbal, votre interprétation de l'intention.

M. Audcent: À mon sens, le code, tout comme le *Règlement du Sénat*, sera interne au Parlement. De la manière dont le projet de loi est rédigé, les tribunaux ne devraient pas intervenir dans ce processus.

I think Senator Joyal has brought in, supported by Senator Grafstein, an independent concern. They have brought something in from left field, the *Vaid* case. In that case the courts said that, even if you have privilege, we have the right to look at every single exercise of the privilege. In that case, there is no such thing as privilege.

Senator Grafstein: Absolutely.

Mr. Audcent: In that case, it not only disappears with respect to this code, it disappears with respect to the *Rules of the Senate* and with respect to everything. There is nothing left that they will not look at.

In that context, I think *Vaid* is a whole separate issue that, perhaps, could confuse this issue. I view this issue as the proposal being that the code of conduct is to be internal to Parliament and that is something that it is not in the statutes. It is internal to Parliament, and I approve of that.

Senator Joyal: Even though the code is within the *Rules of the Senate*, nevertheless, the status of the person who has the responsibility to implement the rules of the code is in the legislation. The courts have looked into the Parliament Staff Relations Act. You know the *Vaid* case very well. There was a provision in that act excluding the role of the court by stating that this has nothing to do with the control of the privileges of Parliament — for Parliament to remain the sole authority. Even though it was in the act, the court put that aside and looked into the case.

In legislating, we cannot ignore what the courts have been saying and the fact that we have been trying to convince the courts of the contrary view. That is what the House of Commons is trying to do. We, as a house, will have to decide, at a point in time down the road, if we will intervene at the Supreme Court to defend the privileges of Parliament. You might assist us in preparing our factum for the Supreme Court.

We cannot ignore this, Madam Chair.

The Chairman: You are quite right, Senator Joyal.

Senator Kroft: I would like to take you back into section 14 of the Parliament of Canada Act and to several matters that you raised in your comments. You pointed out that this is a very old section in terms of the prohibition of contracting. It is fairly clear.

One of the points that I want to raise with you is that there is an exemption for someone who acts just as a shareholder through a corporation. That veil, if you like, is there. There is an exception to that exception, if you want to build a building or a bridge, I suppose, however we would define a public work.

That language and the thought inherent in it seems to be carried forward fairly intact, as I can see it, into the provisions that would be included in the draft bill. However, I have so many different versions on pieces of paper here that I would like to just be clear on that. I do not have a copy of the draft bill in front of me, but I have the commentary on it.

Le sénateur Joyal, tout comme le sénateur Grafstein, a soulevé un problème accessoire. Ils ont évoqué le jugement *Vaid*, dans lequel les tribunaux ont dit que, même si les parlementaires ont un privilège, ils ont le droit d'examiner chaque exercice de ce privilège. Cela revient à dire que le privilège n'existe pas.

Le sénateur Grafstein: Absolument.

M. Audcent: Dans ce cas, le privilège disparaît non seulement à l'égard du code, mais aussi à l'égard du *Règlement du Sénat* et de tout le reste. Il ne reste plus rien qui échappe aux tribunaux.

Je pense que la cause *Vaid* est une question tout à fait distincte qui pourrait bien semer la confusion dans toute cette question. À mon sens, la proposition veut que le code de conduite soit interne au Parlement et ne fasse pas l'objet d'une loi. Il est interne au Parlement, et j'approuve cela.

Le sénateur Joyal: Même si le code est intégré au Règlement du Sénat, le statut de la personne chargée d'appliquer les règles du code fait l'objet d'une loi. Les tribunaux se sont saisis de la Loi sur les relations de travail au Parlement. Vous connaissez très bien la cause *Vaid*. Cette loi contient une disposition qui la soustrait à la compétence des tribunaux en indiquant que la loi n'a rien à voir avec le contrôle des privilèges du Parlement, que le Parlement aura autorité exclusive. En dépit de cette disposition, la Cour s'est saisie de l'affaire.

Lorsque nous légiférons, nous ne pouvons ignorer les décisions de justice rendues en dépit de notre argumentation contraire. C'est ce que la Chambre des communes essaie de faire. Nous-mêmes devons décider sous peu si nous allons intervenir à la Cour suprême pour défendre les privilèges du Parlement. Vous pourriez nous aider à préparer notre argumentation pour la Cour suprême.

Nous ne pouvons ignorer ce problème, madame la présidente.

La présidente: Vous avez tout à fait raison, sénateur Joyal.

Le sénateur Kroft: J'aimerais revenir à l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada et à diverses questions que vous avez soulevées dans votre exposé. Vous avez signalé que c'est là une disposition très ancienne, s'agissant de l'interdiction de passer des contrats. Elle est assez claire.

Un point sur lequel j'aimerais attirer votre attention est qu'il y a une exception dans le cas de la personne qui agit simplement à titre d'actionnaire d'une société. Cet écran, en quelque sorte, existe. Il y a une dérogation à cette dérogation, soit la construction d'un bâtiment ou d'un pont, je suppose, selon la définition du terme «travaux publics».

Ce libellé et cette idée se retrouvent à peu près intacts dans le texte de l'avant-projet de loi. Cependant, j'ai tellement de versions différentes sur des bouts de papier épars que j'aimerais m'en assurer. Je n'ai pas sous les yeux le texte de l'avant-projet de loi, simplement les explications.

Mr. Audcent: Honourable senators, I believe there is some evolution with respect to that exception. Section 14(4) states:

This section does not render any person liable to forfeiture by reason only that the person

(a) is a shareholder in any corporation...

No distinction is made there between a public corporation and a private corporation. I think we must be careful not to call the new code of conduct a bill, because it is not in the bill portion; it is in the code portion, the internal portion. The new code of conduct would make a distinction between public corporations, which would be in the proposed section 18(2), and private corporations, which would be in the proposed section 19.

Senator Kroft: Is the exception as to a public work not carried forward?

The concept of private corporations and public works seems to have been replaced by the proposal, as we have it, or by a judgment of the ethics commissioner, that it is unlikely to affect the parliamentarians' obligations under this code.

Mr. Audcent: However, in the case of public corporations, the exception to the exception disappears and it is just a complete exemption. In the case of partnerships and private corporations, you get an opinion of the ethics commissioner.

Senator Kroft: What is lost then is the distinction between public works and other kinds of endeavours. In that sense, it is broader, save the judgment of the ethics commissioner or of the committee through the ethics commissioner; and that is now a interesting point, that a judgment would have to be made at some point, whether it is a public work or whether it is any kind of a contract, under section 19 of the proposed code?

Mr. Audcent: I believe I may have misstated. In both 18(2), which is public corporations, and 19, which is partnerships and private corporations, there is a reference to the opinion of the ethics commissioner.

Senator Kroft: I then come back to the point you made in your presentation of relevance in the world today, where the concept was, at that time, and particularly the public works reference, of government, if you like, handing out or dispensing work opportunities to parliamentarians. As you point out, in the world today there are tens of thousands of people who contract with the Government of Canada in an incredible array of endeavours. You were inviting us, therefore, to look at the relevance of the prohibition in today's context.

Mr. Audcent: The invitation was as a matter of policy and I have no view on it, but the invitation was to remind you that in 1878, Canada was a small place. It took you a long time to get by train to Ottawa, and you were not here that long. The Government of Canada was a small operation. It all fit into these buildings here, the executive as well as the legislative. What was the impact on the life of the individual? How much did that infringe on your liberty?

M. Audcent: Honorables sénateurs, je pense qu'il y a une certaine évolution en ce qui concerne cette dérogation. Le paragraphe 14(4) stipule:

Le présent article ne s'applique pas au sénateur qui, selon le cas

a) est actionnaire d'une personne morale [...]

Aucune distinction n'est établie ici entre une société publique et une société privée. Je pense qu'il faut veiller à ne pas qualifier le nouveau code de projet de loi, car cela ne figure pas dans la partie projet de loi, mais dans la partie code, la partie interne. Le nouveau code de déontologie établirait une distinction entre les sociétés publiques, visées par le paragraphe 18(2), et les sociétés privées, visées par l'article 19.

Le sénateur Kroft: Est-ce que la dérogation relative à un ouvrage public n'est pas reprise?

La notion de société privée et d'ouvrage public semble avoir été remplacée par le jugement rendu par le commissaire à l'éthique à l'effet que le contrat est peu susceptible de retentir sur les obligations du parlementaire en vertu du code.

M. Audcent: Cependant, dans le cas des sociétés publiques, la dérogation à la dérogation disparaît, c'est-à-dire que l'exemption est complète. Dans le cas des sociétés de personnes et des sociétés privées, le commissaire à l'éthique émet un avis.

Le sénateur Kroft: Donc, la distinction entre ouvrages publics et autres activités disparaît. En ce sens, la dérogation est plus large, sous réserve du jugement du commissaire à l'éthique ou du comité auquel il fait rapport; et c'est maintenant un point intéressant, car un jugement devra être formulé à un moment donné, qu'il s'agisse d'un ouvrage public ou d'une autre sorte de contrat, en vertu de l'article 19 du code proposé?

M. Audcent: Je me suis peut-être mal exprimé. Et au paragraphe 18(2) intéressant les sociétés publiques et à l'article 19 relatif aux sociétés de personnes et sociétés privées, il y a une référence à l'opinion du commissaire à l'éthique.

Le sénateur Kroft: J'en reviens alors à ce que vous avez dit dans votre exposé, à savoir que l'interdiction se justifiait jadis car on voulait éviter que le gouvernement octroie des contrats lucratifs aux parlementaires, et cela explique la mention des ouvrages publics. Mais vous avez justement fait remarquer que dans le monde d'aujourd'hui des dizaines de milliers de personnes passent des contrats avec le gouvernement du Canada dans une incroyable variété de domaines. Vous nous invitez donc à réfléchir au bien-fondé de cette interdiction dans le contexte d'aujourd'hui.

M. Audcent: Je vous invitais à y réfléchir, à titre de politique, et je n'ai pas d'avis personnel; je vous rappelais simplement qu'en 1878 le Canada était peu développé. Le voyage en train jusqu'à Ottawa prenait très longtemps et les parlementaires n'y séjournaient pas très longtemps. L'administration fédérale était très restreinte. Tous les ministères étaient logés dans les bâtiments que vous voyez ici, l'exécutif aussi bien que le législatif. Quel était l'impact sur la vie des parlementaires? Dans quelle mesure l'interdiction limitait-elle leur liberté?

Today, in a social democratic, modern, 21st century country, government is everywhere. Since government is everywhere, you have to ask yourselves: Do you want to leave this prohibition as wide as it is, saying that you cannot contract with government, or are there lines that are close, that infringe or your rights less, but that would still leave you clean in terms of the public perception of your activities?

Senator Kroft: One approach to finding that line is presumably what is recommended here — the opportunity to have the commissioner or, through the commissioner, the committee, determine the facts of the situation. They might determine that a person is an insurance agent in town and happens to have a policy that covers a subsidiary of a Crown corporation or something. However, that has no practical effect on how we carry out our duties. Particularly, that would also be viewed in an individual circumstance within a range of other issues about declarations, or obligations as they stand in our rules now, obligations to declare any obvious conflicts or interests.

I am pursuing this to see whether you believe that the provisions of the proposed section 19, which is the reference to the fact that the activity must not affect you in the carrying out of your duties, is an effective response to the modern world; or would you be looking for a rules-based approach to this problem?

Mr. Audcent: Neither, senator. My role is to advise you on the existing regime. If you know where you are starting from, you will know where you want to go.

The Chairman: Do you have a follow-up question, Senator Stratton?

Senator Stratton: No. I wanted to make a point so everyone understands me clearly, because we have been through this before.

Marc, you can correct me if I am wrong. The word “privilege” has been bandied about this room. We accept it as normal, but the public takes it as a privilege, and not another word. We are dealing with the rights of Parliament here, under the word “privilege.” I think this room and the public particularly should be aware of the definition of “privilege” in this case. Is that correct, Marc?

Mr. Audcent: Yes, I agree.

The Chairman: Thank you, Senator Stratton, for putting that on the record.

Mr. Audcent, do you have any further comments to make about the definition of the word “privilege”?

Mr. Audcent: Perhaps I could remind the committee that this committee changed its name recently to include the phrase, “rights of Parliament.” That is modern language. “Privilege” is 19th century language. People understand human rights and these rights, and we are speaking about the rights of Parliament.

Senator Fraser: Mr. Audcent, all the lawyers in the room may already know the answer to this question, but I do not. Particularly in connection with section 19 of the code, how does that apply to the complicated trees that corporations often set up

Aujourd’hui, au XXI^e siècle, dans une démocratie sociale moderne, les pouvoirs publics sont partout. Dans ces conditions vous devez vous demander si vous souhaitez que cette interdiction reste aussi large, empêchant de passer contrat avec l’administration publique, ou bien pourrait-on avoir une interdiction moins générale, qui empiète moins sur vos droits, mais qui préserve néanmoins la perception publique de votre intégrité?

Le sénateur Kroft: Une méthode pour tracer cette ligne consiste sans doute à faire ce qui est recommandé ici, à savoir laisser le commissaire ou, par son intermédiaire, le comité déterminer les faits de la situation. Il pourra ainsi déterminer que la personne est un agent d’assurance en ville qui se trouve avoir émis une police couvrant une filiale d’une société d’État ou quelque chose du genre. Cependant, cela n’a aucun effet pratique sur l’exécution de ses fonctions. Cette détermination sera également faite dans toute une série d’autres conditions, notamment l’obligation, qui existe déjà dans nos règles, de déclarer tout conflit d’intérêts manifeste.

J’aimerais donc savoir si vous considérez que les dispositions du projet d’article 19, qui fait référence au fait que l’activité ne doit pas se répercuter sur l’exercice de nos fonctions, est bien adapté au monde moderne; ou bien recherchiez-vous plutôt une approche fondée sur des règles de ce problème?

M. Audcent: Ni l’un ni l’autre, sénateur. Mon rôle est de vous informer du régime actuel. Une fois que vous savez d’où vous partez, vous pouvez décider où vous voulez aller.

La présidente: Avez-vous une question complémentaire, sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton: Non. J’aimerais faire ressortir une chose, afin que tout le monde me comprenne bien, car nous avons déjà eu cette difficulté auparavant.

Marc, rectifiez si je me trompe. On brandit sans cesse ici le mot «privilège». Pour nous, c’est une notion normale, mais le public l’entend comme un véritable privilège et non pas comme une autre notion. Lorsque nous disons «privilège», nous parlons des droits du Parlement. Je pense que tout le monde ici, et en particulier le public, devrait être bien conscient de la définition de «privilège» dans ce contexte. Ai-je raison, Marc?

M. Audcent: Oui, je suis d’accord.

La présidente: Merci, sénateur Stratton, d’avoir clarifié cela.

Monsieur Audcent, avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de la définition du mot «privilège»?

M. Audcent: Je pourrais peut-être rappeler que le nom de ce comité a été modifié récemment par l’ajout de l’expression «droits du Parlement». C’est la tournure moderne. «Privilège» est un mot du XIX^e siècle. Les gens aujourd’hui comprennent la notion de droits humains, et nous parlons ici de droits du Parlement.

Le sénateur Fraser: Monsieur Audcent, tous les avocats ici connaissent sans doute déjà la réponse à cette question, mais ce n’est pas mon cas. Comment l’article 19 du code s’applique-t-il aux structures plutôt complexes que les sociétés tendent à établir

for their properties? Suppose I, for example, have an interest in a family holding company and that that family holding company has a subsidiary, wholly or partly owned, that is going to get a significant contract from the government — I am not talking about the kind of situation Senator Di Nino talked about where there is no benefit, but a situation where a subsidiary will be getting a bunch of money — would that be covered by section 19, or would I be able to argue that, no, I do not actually hold any shares in that subsidiary?

Mr. Audcent: Are you talking about section 19 of the proposed code of conduct?

Senator Fraser: Yes.

Mr. Audcent: Perhaps the best way I can situate that is to say that the Parliament of Canada Act uses the words, “directly”, “indirectly”, “knowingly” and “willingly.” Being situated in a statute, the reference point is what the courts have decided those words mean in other cases and at other times and in other contexts. As it appears in the code of conduct, this code of conduct is under the governance of the ethics commissioner and either a joint committee or the two separate committees of the houses.

The wording is “must not have an interest.” You do not have the words “directly” or “indirectly.” It could be that means you have to have it and that indirectly does not count, or someone could bring a different perspective and say, “Let us use some common sense here. Is this really a significant interest?”

The answer is that it is a question of interpretation, and the interpretation will be made by the commissioner, who will work in close consultation with the parliamentary committees that are set up for this purpose.

Senator Fraser: I am correct in my view that, as it now stands, it is open to certain variants of interpretation.

Mr. Audcent: Yes.

Senator Di Nino: I think it is important that we focus on this point because a large number of our senators would probably be caught somewhere here, and I think we should ensure that we understand where it is. The question really came about because of Senator Kroft’s and Senator Fraser’s question. I dare say that a number of senators are on boards of major corporations in the service industry, for example, banks, insurance companies, and telecommunications companies. I dare say that most of them have some business with the federal government, either directly or indirectly through a subsidiary, or a Crown corporation.

I think, madam chair, we should ensure we fully understand that. We should get a very clear opinion on the extent that this new bill would — and I do not want to say “entrap” — include these senators, or if this new bill, in effect, can be changed to exclude certain areas so that the benefit would be defined in some way so that some of the people can continue to serve.

aujourd’hui? Supposons, par exemple, que j’aie un intérêt dans une société de holding familiale laquelle possède, en tout ou en partie, une filiale qui passe un marché important avec le gouvernement — je ne parle pas ici de la situation que le sénateur Di Nino évoquait, où il n’y a pas d’avantage personnel, mais une situation où cette filiale va faire un gros bénéfice — cela sera-t-il couvert par l’article 19 ou bien pourrais-je faire valoir que non, je ne détiens pas réellement d’actions dans cette filiale?

M. Audcent: Parlez-vous là de l’article 19 du code de déontologie proposé?

Le sénateur Fraser: Oui.

M. Audcent: La meilleure façon de situer cela est de rappeler que la Loi sur le Parlement du Canada utilise des termes tels que «directement», «indirectement», «sciemment» et «volontairement». Du fait qu’il s’agit d’une loi, la jurisprudence relative à la définition de ces termes, à des dates antérieures et dans d’autres contextes, est déterminante. Mais dans la mesure où il s’agit du code de conduite, l’interprétation sera donnée par le commissaire à l’éthique soit à un comité mixte soit à deux comités distincts des Chambres.

Le libellé dit «ne peut pas détenir d’intérêt». Les mots «directement» ou «indirectement» n’y figurent pas. Cela pourrait donc signifier que vous devez avoir l’intérêt, et que si c’est indirectement cela ne compte pas, ou bien quelqu’un pourrait arriver avec une optique différente et dire: «Faisons preuve de bon sens. Cet intérêt est-il réellement significatif?»

La réponse est que c’est une question d’interprétation, et l’interprétation sera donnée par le commissaire, qui travaillera en consultation étroite avec les comités parlementaires constitués à cette fin.

Le sénateur Fraser: J’ai donc raison de penser que le texte actuel se prête à diverses interprétations.

M. Audcent: Oui.

Le sénateur Di Nino: Je pense qu’il est important de bien réfléchir à cela car nombre de sénateurs pourraient être visés et il s’agit de bien voir comment. La question m’a été inspirée par les interventions du sénateur Kroft et du sénateur Fraser. On sait que plusieurs sénateurs siègent au conseil d’administration de grandes sociétés dans le secteur des services, par exemple des banques, des sociétés d’assurance et des entreprises de télécommunications. La plupart de ces dernières font affaires avec le gouvernement fédéral, soit directement soit indirectement par le biais d’une filiale ou d’une société d’État.

Madame la présidente, je pense que nous devons veiller à pleinement comprendre ce texte. Nous devrions demander un avis très clair sur la mesure dans laquelle ce nouveau projet de loi va — je ne veux pas utiliser le mot «piéger» — englober ces sénateurs, ou bien voir si ce nouveau projet de loi pourrait être amendé de façon à exclure certaines activités et que l’avantage serait défini de telle manière à ce que ces sénateurs puissent continuer à siéger à ces conseils.

Frankly, there is a number of very capable persons — all senators are very capable persons — in some areas, very capable in the sense that they can make a major contribution to the benefit of Canada and its values. The kinds of things that one can bring to even a private corporation or a public corporation for profit are beneficial. We would not want to see one of our colleagues get into trouble because the code that we are talking about, if and when implemented, would restrict us from participating in some of these things and/or would create a situation where the member could get into trouble. I think we should look at that.

The Chairman: You are quite right. I understand there is a theory in corporate law that allows judges to pierce the veil, to cut through the intervening layers, and to declare that you cannot do indirectly that which you cannot do directly.

Senator Kroft: As a supplementary comment, I think that, disconnected with this, so that we do not lose the thought, if this were in a corporate context, you and I would vote “no.” There are two solutions to this. One is to expunge every situation where there is a connection or activity. The other solution, and the one that is familiar in corporate governance, including securities exchanges and so on, is to say that these things may exist, but that the proper way to deal with them — and this is inherent in our rules as well — is to disclose them. I am not talking about the accounting type of disclosure that I already addressed in this committee, but to say that there is an interest here so that anyone who is in a position to judge the conduct of a person is aware of this. These may not be contradictory approaches; they may be complimentary approaches. We should not necessarily need to go down the route of actually allowing or prohibiting everything. In fact, a disclosure or clarity of understanding may be a solution.

Senator Di Nino: I agree.

Senator Joyal: I would like to ask our legal advisor to come back to us with a presentation on the status of the privileges of the Senate in light of how the courts have interpreted it in the past and the way that the doctrine sees it. I know that he is doing some work on the other issues that we have alluded to in our discussion this morning. I think it would be helpful to us to understand that. You are our legal advisor. You are not a government advisor. You are the legal advisor to the Senate. I think it would be helpful for us to understand clearly. I know today your presentation is not focussed on that, but on two other aspects of the Criminal Code. It would be helpful for us to have that from our legal expert. Perhaps you could come here another time and prepare that.

The Chairman: He could give us something in written form that we would have in front of us.

Senator Joyal: That is my first request, madam chair. Secondly, I would like to come back to the issue of the Criminal Code. When the government announced its intention to propose a draft bill, I thought that the issue of the Criminal Code would have been dealt with in a very specific manner, considering, as we know around this table, that the Milliken-Olliver report recommended

Franchement, nous avons un certain nombre de personnes très compétentes — tous les sénateurs sont très compétents — dans certains domaines, en ce sens qu'ils peuvent apporter une contribution majeure au Canada et à ses valeurs. Les connaissances que l'on peut apporter à une société à but lucratif, privée ou publique, sont bénéfiques. Il ne s'agirait pas que l'un de nos collègues ait des ennuis parce que ce code dont nous débattons l'empêcherait le cas échéant de faire ce genre de choses ou établirait une situation telle qu'il aurait des ennuis. Je pense qu'il faut se pencher là-dessus.

La présidente: Vous avez tout à fait raison. Je crois qu'il existe une théorie en droit des sociétés qui permet aux juges de percer le voile, de couper à travers les couches intermédiaires, et de déclarer que l'on ne peut faire indirectement ce qui n'est pas permis directement.

Le sénateur Kroft: En guise de remarque complémentaire, et ce n'est pas en rapport directement avec ce qui vient d'être dit mais je ne voudrais pas qu'on le perde de vue, si cela se situait dans le contexte d'une société privée, vous et moi voterions «non». Il y a deux solutions. L'une consiste à exclure toute situation où il y a une connexion ou activité. L'autre solution, couramment utilisée dans le contexte de la gouvernance des entreprises et notamment des opérations boursières, etc., consiste à dire que ces choses peuvent exister, mais que la façon correcte de procéder — et cela est également inhérent dans nos règles — consiste à les divulguer. Je ne parle pas d'une divulgation du type comptable dont j'ai déjà parlé ici, mais d'une déclaration de conflit d'intérêts tel que quiconque est en situation de juger la conduite de la personne soit informée. Ce ne sont pas forcément des approches contradictoires, elles peuvent être complémentaires. Il ne faut pas nécessairement autoriser ou interdire tout. En réalité, la divulgation ou la clarté peuvent être une solution.

Le sénateur Di Nino: Je suis d'accord.

Le sénateur Joyal: J'aimerais demander à notre conseiller juridique de nous revenir avec une présentation sur le statut des privilèges du Sénat à la lumière des interprétations données par les tribunaux et de la doctrine en la matière. Je sais qu'il travaille déjà sur d'autres questions abordées dans notre discussion ce matin. Je pense que ce serait utile. Vous êtes notre conseiller juridique. Vous n'êtes pas au service du gouvernement. Vous êtes le conseiller juridique du Sénat. Je pense qu'il serait bon que nous comprenions clairement la situation. Je sais que votre exposé d'aujourd'hui ne portait pas là-dessus mais sur deux autres aspects du Code criminel. Il serait bon que notre juriste nous renseigne là-dessus. Peut-être pourriez-vous rédiger quelque chose pour une séance future.

La présidente: Il pourrait nous remettre quelque chose par écrit.

Le sénateur Joyal: Voilà ma première demande, madame la présidente. Deuxièmement, j'aimerais revenir au Code criminel. Lorsque le gouvernement a annoncé son intention de proposer un avant-projet de loi, j'aurais pensé qu'il aurait réglé de manière très précise le problème du Code criminel, sachant que le rapport Milliken-Olliver le recommandait et que, avant eux, le comité

it, and that the Blenkarn-Standbury committee in 1992 also clearly recommended it. It stated that the definition of “official” should be amended so that it does not include a member of Parliament. The Law Reform Commission in 1987 also recommended in its report on amendments to the Criminal Code that that issue be addressed. There has been a recurring of proposal to us through various public documents — some of them directly from our own senators — to amend this section.

My concern with sections 119 to 121 of the Criminal Code is that normally the courts interpret the code and apply the same meaning throughout the code and all other acts related to the code, such as the Canada Evidence Act. If we maintain the status quo in relation to that, there are additional risks that we are open to with the Canada Evidence Act. The word “officer” is mentioned in the amendments that were made to the Canada Evidence Act two years ago. It means that when the court applies the interpretation in relation to an “officer,” which would be a public servant, then it would apply to a member of Parliament or a senator. I would like you to address that issue too. It adds additional weight to the issues dealt with in section 119 of the Criminal Code.

What is your explanation with regard to that; and am I right or wrong?

Mr. Audcent: First, I would like to react to your reference to Stanbury-Blenkarn. You are right that they recommended that the definition of official be corrected. However, they also recommended a couple of consequential amendments that would leave senators in sections 121 and 122 of the Criminal Code. That is not the philosophy from which I would approach this question.

I come back to the philosophy that I would like senators to consider, which is that you should know where the rules are, so let us not have them in sections 121 and 122. Section 119 says you shall not be corrupt; the rest should be in the Criminal Code.

I would not agree totally with Stanbury-Blenkarn. They put on some caveats, some riders, which I did not like very much.

Senator Joyal: However, that remains the same. They recommended that we address that issue, as you are recommending it to us today. Fundamentally, you concur with what Milliken-Oliver said in 4(c), as you concur with what Blenkarn-Standbury said in principle, that is, that we have to address that problem specifically.

Mr. Audcent: Yes.

The Chairman: I have something to add that might be of interest to all senators. Sections 118 to 122 of the Criminal Code have been left outside the scope of this code of conduct. They have not been opened; however, we can discuss them. One of the reasons they were not included in Oliver-Milliken, as they were not included in the code that has been tabled with us, is that if there are changes to some of these then they would be very complex. They would involve negotiations, not only with provincial governments, because they cover members of provincial parliament as well, but they would also cover some

Blenkarn-Standbury avait déjà recommandé la même chose en 1992. Il disait que la définition de «fonctionnaire» devait être modifiée de façon à ne pas englober les parlementaires. La Commission de réforme du droit avait elle aussi recommandé la même chose en 1987. Il y a eu toute une série de recommandations, dans divers documents publics — dont certains émanant directement des sénateurs — visant à modifier cet article.

Ma préoccupation à l'égard des articles 119 à 121 du *Code criminel* tient au fait que normalement les tribunaux interprètent le code et appliquent cette interprétation à toutes les autres dispositions du code et à toutes les lois connexes, telles que la Loi sur la preuve au Canada. Si nous maintenons le statu quo à cet égard, nous nous exposons à d'autres risques sous le régime de la Loi sur la preuve au Canada. Le mot «fonctionnaire» figure dans les modifications apportées il y a deux ans à la Loi sur la preuve au Canada. Cela signifie que lorsque le tribunal applique l'interprétation à un «fonctionnaire», c'est-à-dire un employé de l'administration, cela s'appliquerait également à un député ou un sénateur. C'est un autre problème qui amplifie les difficultés présentées par l'article 119 du Code criminel.

Quelle est votre explication à ce sujet; ai-je tort ou raison?

M. Audcent: Premièrement, j'aimerais réagir à votre référence au rapport Stanbury-Blenkarn. Ils ont effectivement recommandé que la définition de «fonctionnaire» soit modifiée. Cependant, ils ont également recommandé que plusieurs modifications corrélatives, telles que les articles 121 et 122 du Code criminel, continuent à s'appliquer aux sénateurs. Ce n'est pas selon cette philosophie que j'aborderais la question.

J'en reviens à la philosophie que je soumetts aux sénateurs, à savoir que vous devriez savoir où sont situées les règles, et donc ne pas les placer dans les articles 121 et 122. L'article 119 proscrit la corruption; le reste ne devrait pas être dans le Code criminel.

Je ne suis pas totalement d'accord avec Stanbury-Blenkarn. Ils ont ajouté quelques réserves ou avenants que je n'aime guère.

Le sénateur Joyal: Mais cela ne change rien. Ils ont recommandé que nous nous penchions sur cette question, comme vous nous le recommandez aujourd'hui. Vous êtes fondamentalement en accord avec ce que Milliken-Oliver disait au point 4(c), comme vous êtes d'accord avec ce que Blenkarn-Standbury ont dit en principe, à savoir qu'il faut régler spécifiquement ce problème.

M. Audcent: Oui.

La présidente: J'ai quelque chose à ajouter qui intéresse tous les sénateurs. Les articles 118 à 122 du *Code criminel* ont été laissés à l'écart de ce code de conduite. Ils ne sont pas mis en jeu. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas en parler. L'une des raisons pour lesquelles Oliver-Milliken les ont laissés de côté, tout comme le fait le projet de code qui nous est proposé, c'est qu'il serait très complexe de vouloir les modifier. Cela supposerait des négociations avec les gouvernements provinciaux, car ces dispositions couvrent également les députés provinciaux, mais elles mettent en jeu également certaines de nos obligations

of our external international obligations. It is extremely complex, which is, I understand, the major reason they have not been included within this proposed code that is before us now.

Senator Joyal: Milliken-Oliver has recommended that the government address that issue specifically. I think I heard you say that they did not recommend that. They did recommend it. Specifically, it is found in recommendation 4(c) of their report which states:

The Government should review the recommendations of the 1992 Special Committee on Conflict of Interest regarding amendments to the *Criminal Code* regarding the offences of bribery, influence-peddling and breach of trust to clarify the meaning of the word "official" in relation to Parliamentarians.

The Chairman: I understand that the Department of Justice is currently reviewing the Criminal Code provisions dealing with bribery and influence peddling, but that is beyond our scope.

Senator Joyal: We should not go overboard on this. According to the statement made by our law clerk, it is quite clear that we can address the issue of defining "official" in the Criminal Code, in the strict sense or meaning of the Criminal Code, to make it consequential with the way that the code has been interpreted and the way that we are interpreting our own obligations and responsibilities within the Senate.

Am I right or wrong on this, Mr. Audcent?

Mr. Audcent: I do not have any knowledge of the chair's information about the negotiations with the provinces and international obligations. What I do know is that sections 121 and 122 were never supposed to apply to parliamentarians. If you have a judicial decision that extends it, I do not see why it is difficult to understand why we do not say, "The court got it wrong and we will correct it with a small amendment."

Senator Joyal: That is exactly my point.

The Chairman: I would remind senators that I am obliged to end this meeting at 1:30 p.m. sharp because the Senate will then be sitting.

Senator Stratton: Could we ask the witness to come back on Tuesday and continue this debate rather than pushing it right to the last minute?

The Chairman: We certainly can.

Mr. Audcent, you are invited back next Tuesday.

The committee adjourned.

internationales. C'est extrêmement complexe et je crois savoir que c'est la principale raison pour laquelle ces articles ne sont pas englobés dans le projet de code.

Le sénateur Joyal: Le rapport Milliken-Oliver recommandait expressément que le gouvernement se penche là-dessus. Si j'ai bien entendu, vous dites qu'il ne le recommandait pas. Si, ils l'ont recommandé. Cela se retrouve plus particulièrement dans la recommandation 4(c) du rapport, que je lis:

Le gouvernement devrait examiner les modifications que le Comité spécial mixte relatif aux conflits d'intérêt a recommandé d'apporter, en 1992, aux dispositions du *Code criminel* portant sur les infractions de corruption, de trafic d'influence et d'abus de confiance en vue de préciser le sens du terme «officiel» dans le contexte parlementaire.

La présidente: Je crois savoir que le ministère de la Justice examine actuellement les dispositions du Code criminel relatives à la corruption et au trafic d'influence, mais cela n'est pas de notre ressort.

Le sénateur Joyal: Il n'y a pas lieu de s'emballer. Notre légiste a bien dit que nous pouvons nous pencher sur la définition de «fonctionnaire» dans le Code criminel, au sens strict du Code criminel, de façon à l'adapter à la manière dont le code a été interprété et à la manière dont nous interprétons nos propres obligations et responsabilités au sein du Sénat.

Est-ce que je me trompe, monsieur Audcent?

M. Audcent: Je n'ai pas connaissance des négociations avec les provinces et des obligations internationales. Ce que je sais, c'est que les articles 121 et 122 n'ont jamais été censés s'appliquer aux parlementaires. Si vous avez une décision de justice qui les englobe dans la définition, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas dire que ce tribunal s'est trompé et que nous allons rectifier avec une petite modification.

Le sénateur Joyal: C'est exactement mon argument.

La présidente: Je rappelle aux sénateurs que nous devons lever la séance à 13 h 30 précises car le Sénat siège à cette heure-là.

Le sénateur Stratton: Pouvons-nous demander au témoin de revenir mardi pour continuer cette discussion au lieu d'attendre jusqu'à la dernière minute?

La présidente: C'est certainement possible.

Monsieur Audcent, vous êtes invité à revenir mardi prochain.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

APPEARING

Tuesday, February 11, 2003

From the Senate of Canada:

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government
in the Senate.

WITNESSES

Wednesday, February 12, 2003

From the Senate of Canada:

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

COMPARAIT

Le mardi 11 février 2003

Du Sénat du Canada:

L'honorable sénateur Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement
au Sénat.

TÉMOIN

Le mercredi 12 février 2003

Du Sénat du Canada:

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.