



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

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

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing Committee on*

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Tuesday, February 18, 2003

---

Le mardi 18 février 2003

---

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Third meeting on:**

The Code of Conduct

---

**Troisième réunion concernant:**

Le code de déontologie

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(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.<br>(or Robichaud, P.C.)<br>Di Nino<br>Fraser<br>Grafstein<br>Hubley<br>Joyal, P.C. | Murray, P.C.<br>Pépin<br>Ringuette-Maltais<br>Robertson<br>Rompkey, P.C.<br>Smith, P.C.<br>Stratton<br>Wiebe |
| * Lynch-Staunton<br>(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:

The name of the Honourable Senator Robertson was substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*February 19, 2003*).

The name of the Honourable Senator Oliver was substituted for that of the Honourable Senator Robertson (*February 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Hubley was added (*February 17, 2003*).

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.<br>(ou Robichaud, c.p.)<br>Di Nino<br>Fraser<br>Grafstein<br>Hubley<br>Joyal, c.p. | Murray, c.p.<br>Pépin<br>Ringuette-Maltais<br>Robertson<br>Rompkey, c.p.<br>Smith, c.p.<br>Stratton<br>Wiebe |
| * Lynch-Staunton<br>(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:

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 19 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson (*le 18 février 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley était ajouté (*le 17 février 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 18, 2003  
(15)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 1:02 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Hubley, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Milne, Oliver, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Statton and Wiebe (12).

*Other senator present:* The Honourable Senator Gauthier (1).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson; Margie Young; From the Committees Directorate, Krista Durrell.

*Also in attendance:* 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. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:***From Industry Canada:*

Howard Wilson, Ethics Counsellor.

*From the Privy Council Office:*

Linda Gobeil, Assistant Secretary to the Cabinet;  
Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet;  
Mitch Bloom, Privy Council Officer, Machinery of Government;  
Ron Wall, Director, Parliamentary Operations.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.  
Mr. Wilson made a presentation and answered questions  
At 2:07 p.m., the committee suspended  
At 2:09 p.m., the committee resumed its hearings  
Ms. O'Hara made a presentation and answered questions  
At 3:00 p.m., the committee suspended  
At 3:05 p.m., the committee resumed its hearings  
Mr. Audcent made a brief statement and answered questions

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 18 février 2003  
(15)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 13 h 02 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Hubley, Joyal, c.p., Lynch-Staunton, Milne, Oliver, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Statton et Wiebe (12).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Gauthier (1).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Jamie Robertson, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Margie Young; Krista Durrell, Direction des comités.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'examen de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., secondé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., soit les documents intitulés «Propositions de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Propositions 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», qui ont été déposées au Sénat le 23 octobre 2002. (*Voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans les délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:***D'Industrie Canada:*

Howard Wilson, conseiller en l'éthique.

*Du Bureau du Conseil privé:*

Linda Gobeil, secrétaire adjointe du Cabinet;  
Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet;  
Mitch Bloom, agent du Conseil privé, Appareil gouvernemental;  
Ron Wall, directeur, Relations parlementaires.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.  
M. Wilson fait un exposé, puis répond aux questions.  
À 14 h 07, le comité suspend ses travaux.  
À 14 h 09, le comité reprend ses travaux.  
Mme O'Hara fait un exposé, puis répond aux questions.  
À 15 h, le comité suspend ses travaux.  
À 15 h 05, le comité reprend ses travaux.  
M. Audcent fait un bref exposé, puis répond aux questions.

At 3:58 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 15 h 58, le comité convient de suspendre ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

**Blair Armitage**

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, February 18, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 1:02 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, this is our second meeting to discuss a package of documents 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 was prepared by Senator Donald Oliver and his House of Commons counterpart, Mr. Peter Milliken, now the Speaker of the other place.

Today, we will hear from Mr. Howard Wilson, Ethics Counsellor, and from Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet.

Mr. Wilson, please proceed.

**Mr. Howard Wilson, Ethics Counsellor, Industry Canada:** Thank you, Madam Chair. I prepared some notes that were distributed to you last week and I will touch briefly on them.

I am delighted to appear before the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament on this important issue. I have attempted to tailor my brief remarks to the issues that were raised earlier during your debate in the Senate chamber, as well as during the past few days in committee.

I have been a strong supporter of a code of conduct for parliamentarians. I was the first and last witness to the Milliken-Oliver committee, first in 1995 and then in 1997. My support was based on a belief that parliamentarians would be the principal beneficiaries.

However, I did not see it as a question of trying to catch crooks. Rather, I saw it as being beneficial to members by allowing them to not only have guidance through the code on a number of matters, but also to be able — in the earlier case, the juriconsult, now the ethics commissioner — to seek advice on matters that go beyond the legal. I certainly accept that there is not a major problem in this Parliament, in either House, about parliamentarians. You are not currently dealing with a crisis, which is perhaps one of the better moments to take a look at whether there should be a code of conduct to supplement your other rules.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 18 février 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 13 h 02 pour étudier 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 œuvre 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, il s'agit de notre deuxième séance consacrée à un ensemble de documents que le gouvernement a soumis au Sénat au sujet de nouvelles règles sur l'éthique et les conflits d'intérêts pour les sénateurs. Ces documents s'inspirent d'un rapport rédigé par le sénateur Donald Oliver et son collègue de la Chambre des communes, M. Peter Milliken, maintenant Président de l'autre endroit.

Aujourd'hui, nous accueillons M. Howard Wilson, conseiller en éthique, et Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet.

Monsieur Wilson, je vous en prie.

**M. Howard Wilson, conseiller en éthique, Industrie Canada:** Merci, madame la présidente. J'ai préparé quelques notes qui vous ont été distribuées la semaine dernière, et je vais m'y reporter brièvement.

Je suis très heureux de comparaître devant le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour discuter de l'importante question qui est à l'étude. J'ai tenté d'adapter mes observations aux questions qui ont été abordées plutôt, lors de vos débats au Sénat ainsi que durant les délibérations récentes du comité.

J'ai toujours appuyé énergiquement l'idée d'un code de déontologie pour les parlementaires. J'ai été à la fois le premier et le dernier témoin à comparaître devant le comité Milliken-Oliver, une première fois en 1995 et une seconde fois en 1997. Mon appui repose sur la conviction que les parlementaires seraient les premiers à en tirer profit.

Je ne voyais cependant pas le code comme un moyen de prendre les gens la main dans le sac, mais plutôt comme un document utile aux parlementaires qui y trouveraient un guide dans différents domaines et qui pourraient consulter ce qu'on appelait alors un juriconsulte et qu'on appelle maintenant le commissaire à l'éthique — sur des questions qui débordent le domaine strictement juridique. Je suis tout à fait d'accord pour dire que, pendant la législature en cours, il n'y a aucun problème majeur, dans aucune des deux Chambres, au sujet des parlementaires. Comme il n'y a pas de crise, le moment est propice pour examiner la question et voir s'il est utile de mettre en place un code de déontologie comme complément vos autres règles.

You should know that, at the final meeting in 1997, when the draft code was well advanced, I said that the only reservation I had with the Milliken-Oliver Report was that I was not convinced that the need for the strong investigative powers to be given to the juriconsult had, in fact, been demonstrated. There was not a problem, such as had been the case in the U.K., and I was concerned that these powers might create a conflict with the much more important role that I saw for the juriconsult, now ethics commissioner, to provide confidential advice to members. I was concerned that members would be reticent to seek advice if this official could launch an investigation into their activities.

My experience over the past number of years has been that members of Parliament and senators have frequently called my office for advice on matters that were not necessarily clear cut or exclusively legal. I, of course, have no jurisdiction, but I have been happy to provide my perspective. I see this as one of the major responsibilities of the proposed ethics commissioner.

What we are actually talking about is a code of conduct that will provide for self-regulation by the legislature. I happen to think that this is critically important. It is a question of privilege for the Senate and for the House. The effect of the proposed code, which you see in front of you, would be to remove several offences from the Parliament of Canada Act. This would then ensure that Parliament, not the judiciary, would deal with the discipline of members, should it be necessary. This would re-enforce the question of the legislature being the master of its own two Houses. The separation of powers, which lies at the heart of our Constitution, must always be kept in mind; and I will come back to that point later in respect of the Prime Minister's code.

*[Translation]*

Let me pick up several issues that have come before the committee, and I will touch briefly on them.

On the question of spouses, I think there has been some misunderstanding of exactly what is necessary here. I happen to believe it would be found by members to be of value to have a disclosure system for spouses. It is what happens in the provinces, but it is also something with which I have had personal experience. Under the Prime Minister's code, since 1994, it has been necessary for spouses of ministers and parliamentary secretaries to make confidential disclosures to my office. I can say I have never, in that period of time, experienced any difficulties with this. In fact, the spouses have all seen the importance of this and the reasons why.

I have pointed out that the spouse is not subject to the code but nonetheless may have separate interests. This is particularly the case when the spouse may be a very active investor or pursuing his or her own career. There thus may arise situations where the minister has to take precautionary steps to avoid the possible appearance of a conflict with his or her spouse's interests. That is

Je vous signale que, lors de la dernière réunion de 1997, au moment où le projet de code était déjà très avancé, j'ai dit que ma seule réserve à l'égard du rapport Milliken-Oliver tenait au fait que je n'étais pas convaincu que la nécessité de pouvoirs d'enquête si musclés avait été démontrée. Il n'y avait pas de problème du genre de celui qui s'était produit au Royaume-Uni, et je craignais que de tels pouvoirs n'entrent en conflit avec le rôle bien plus important que j'entrevois pour le juriconsulte, aujourd'hui le commissaire à l'éthique, au sujet de la prestation de conseils confidentiels aux parlementaires. Je craignais que les parlementaires n'hésitent à demander l'avis de cette personne si elle pouvait ensuite faire enquête sur leurs activités.

D'après mon expérience des dernières années, les députés et sénateurs font souvent appel à mon bureau pour obtenir des conseils au sujet de questions qui ne sont pas forcément claires ni de nature exclusivement juridique. Il est entendu que cela ne relève pas de mes compétences, mais je me suis toujours fait un plaisir de leur donner mon point de vue. Je conçois cette fonction comme une des responsabilités importantes du commissaire à l'éthique.

Il est aujourd'hui question d'adopter un code de déontologie qui permettra aux parlementaires de s'autodiscipliner. À mon sens, c'est extrêmement important. Pour le Sénat comme pour la Chambre, c'est une question de privilège. Le code qui est proposé et dont vous êtes saisis aura pour effet de supprimer plusieurs infractions dans la Loi sur le Parlement du Canada. Ainsi, le Parlement, et non pas le système judiciaire, assumera la responsabilité de la discipline des parlementaires, si cela s'avère nécessaire. On confirme ainsi que le Parlement est maître de la conduite de ces affaires. Il convient de toujours garder à l'esprit que la séparation des pouvoirs est une question importante sur le plan constitutionnel. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question à propos du code du premier ministre.

*[Français]*

Permettez-moi de vous parler brièvement de certaines questions dont le comité a été saisi.

En ce qui concerne les conjoints, je crois qu'il y a eu un malentendu quant aux informations précises qu'il convient de divulguer. Je suis persuadé que les membres jugeront utile de mettre en place un système de divulgation pour les conjoints. Les provinces en sont pourvus et j'ai connu ce système car en vertu du code de conduite préconisé par le premier ministre, les conjointes des ministres et des secrétaires parlementaires sont tenues depuis 1994 de divulguer certaines informations à mon bureau. Je dois dire que jamais durant cette période je n'ai éprouvé de difficultés avec cette exigence. En fait, les conjoints ont tous vu l'importance de cette initiative et en ont compris le pourquoi.

Je vous rappelle que ce code ne s'applique pas aux conjoints qui peuvent aussi avoir des intérêts séparés. La divulgation est très importante lorsque le conjoint est un investisseur actif ou poursuit sa propre carrière. Il peut alors survenir certaines situations nécessitant qu'un ministre prenne des mesures pour éviter l'apparence d'un conflit avec les intérêts de son conjoint. Voilà

how it has been presented, and it has been strongly supported. As I say, I have never had a problem with this since 1994. It was understood as being valuable protection.

[English]

In 1995 and in 1997, I argued the importance of enshrining the code of conduct within a set of principles, which is what Milliken and Oliver did. From these principles, a limited set of rules and procedures could then be derived.

One of the more important procedures will deal with the question of disclosure. The experience of the provinces and of the British House of Commons has been that this procedure has proven to be useful to members in dealing with the inevitable allegations that an individual is in a conflict of interest on some matter before Parliament. As you know, the House of Lords has also rallied to this position.

In the proposal before you, you will see that the last question to arise has been that the ethics commissioner should be responsible for the parliamentary code of conduct as well as for the Prime Minister's code. You may recall that the proposal in June 2002 was that these responsibilities would be handled by two separate individuals. The question raised has been whether it is possible to combine those responsibilities in one person. Perhaps it could be done, but I do not think that the difficulties that will be caused should be underestimated. There should be no confusion on this point. This is an enormous task.

Allow me to provide a brief explanation. There would be two accountabilities for the ethics commissioner. One accountability would be to one or two parliamentary committees, either a joint committee of the Senate and the House of Commons or a committee of the House and a committee of the Senate. This individual would be dealing with 400 parliamentarians.

The other responsibility would be for the administration of the Prime Minister's conflict of interest code. The accountability of the ethics commissioner would then be to the Prime Minister. Again, for constitutional reasons, I think this is absolutely essential. I will come back to this later but it is the Prime Minister who must stand accountable to Parliament for the executive branch.

The number of public office-holders is large: There are about 1,300 full-time public office-holders and about 2,000 part-time Governor-in-Council appointees, for whom we have responsibility in the office of the Ethics Counsellor. It will be a major task, in terms of volume and the split accountability to the legislature and to the Prime Minister.

I would like to return to the constitutional importance of the accountability of the Prime Minister to Parliament for the performance of the government and its ministers. When the British House of Commons established a parliamentary code and created the position of Parliamentary Commissioner for Standards, it was made very clear that this commissioner did not have any responsibility for the ministerial code established by the Prime Minister. This is set out in explicit terms in the guide to the rules relating to the conduct of members of the British House

comment on a présenté les choses et l'idée a rallié un appui très marqué. Je le répète, je n'ai jamais eu de difficultés avec cette exigence depuis 1994. On avait compris que l'initiative était utile.

[Traduction]

En 1995 et 1997, j'ai expliqué combien il était important d'intégrer le code de conduite à une série de principes, ce qu'ont fait Milliken et Oliver. De ces principes découlerait alors un ensemble limité de règles et de procédures.

Une des procédures les plus importantes est celle qui traite des divulgations. L'expérience des provinces et de la Chambre des communes du Royaume-Uni montre que cette procédure s'est avérée très utile pour les parlementaires lorsqu'ils ont dû faire face à des allégations de conflits d'intérêts à propos d'une question à l'étude au Parlement. Comme vous le savez, la Chambre des lords s'est ralliée à cette position.

Dans la proposition dont vous êtes saisis, vous constaterez que la dernière question soulevée est le fait que le commissaire à l'éthique serait responsable du code de déontologie des parlementaires ainsi que du code de conduite du premier ministre. Vous vous souviendrez que la proposition déposée en juin 2002 prévoyait partager cette responsabilité entre deux personnes. On s'est demandé s'il était possible de confier l'ensemble des responsabilités à une seule personne. C'est possible, peut-être, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés. Qu'on ne se méprenne pas là-dessus. La tâche est lourde.

Je m'explique brièvement. Les responsabilités du commissaire à l'éthique seraient doubles. D'une part, il devrait rendre des comptes à un ou deux comités parlementaires, soit un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, soit un comité de la Chambre et un comité sénatorial. Le commissaire devrait s'occuper de 400 parlementaires.

D'autre part, le commissaire serait chargé de l'administration du code régissant les conflits d'intérêts établi par le premier ministre. Il devrait donc rendre des comptes au premier ministre. Là encore, pour des raisons constitutionnelles, j'estime que c'est absolument indispensable. Je reviendrai sur la question, mais c'est le premier ministre qui doit répondre de l'exécutif au Parlement.

Le nombre de titulaires de charge publique est très important. On compte quelque 1 300 titulaires à temps plein et environ 2000 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et dont le bureau du conseiller en éthique est responsable. Je crois donc que la tâche sera énorme, volumineuse, et il faudra rendre des comptes à deux niveaux: l'assemblée législative, d'une part, et le premier ministre, d'autre part.

Je voudrais revenir maintenant sur l'importance du point de vue constitutionnel de la responsabilité du premier ministre, qui doit rendre compte au Parlement des activités de son gouvernement et de ses ministres. Quand la Chambre des communes du Royaume-Uni a instauré un code pour ses parlementaires et créé le poste de Parliamentary Commissioner for Standards, il a été clairement précisé que ce commissaire n'avait aucune responsabilité à l'égard du code ministériel établi par le premier ministre. Cela est dit explicitement dans le guide

of Commons. The language is in my paper, but it says that the Prime Minister's requirements are not enforced by the House of Commons and so are beyond the scope of this guide.

*[Translation]*

There is a province in this country where there is a clear understanding of the constitutional separation between the executive branch on the one hand and the legislature on the other. This is the province of Quebec. They have the position of juriconsult which is established by the Loi sur l'Assemblée nationale. The current incumbent is a former chief of justice in Quebec. He is available to the members of the assembly to give them advice on matters where they may, in their activities, run afoul of the provisions of that Act. He gives advice that is binding on the courts if the facts are correct. The juriconsult has no role to play with respect to ministers.

Premiers of Quebec, at least as far back as Bourassa and possibly earlier, but through Bouchard, Parizeau, and currently with Landry, have also issued directives that set out the rules that apply to members of their cabinet. It is the premier who is exclusively responsible for the administration of these.

*[English]*

The last point I wanted to speak on, which is not in my written comments, relates to the application of section 14 of the Parliament of Canada Act. I was able to examine this from my perspective over the course of the weekend and to study the comments made by your law clerk. There is also a proposition that some part of the Criminal Code should be repealed insofar as it applies to senators.

The proposition before you is that sections 14 and 15 of the Parliament of Canada Act be repealed. I agree with that. The history of section 14, which dates from the 1870s, bears no resemblance to the responsibilities of senators at this point in time. The idea of repealing it is to be strongly supported.

I am, however, not convinced that the proposals in your proposed code of conduct for parliamentarians, that is paragraphs 18, 19 and 20, are necessary. I find them to be most complicated. I think they did come from the Oliver-Milliken report, back in 1997, when the issue of section 14 was not what it is today. The section 14 debate, as I recall it in 1997, concerned contracts for Public Works creating a problem in the language.

You now have a legal opinion from your law clerk that suggests it is virtually impossible for any senator to take on the position of director of a commercial or charitable organization that may have some relationship with the Government of Canada without falling foul of section 14.

The great strength of this house, I think, is that members of the Senate should be able to be full participants in their communities. They should be able to practise a profession. They should be able

des règles régissant la conduite des députés à la Chambre des communes britanniques. On retrouvera le texte dans mon exposé, mais il dit que les exigences faites au premier ministre ne sont pas appliquées par la Chambre des communes et, de ce fait, ne relèvent pas du guide.

*[Français]*

Dans une des provinces canadiennes, soit le Québec, la séparation constitutionnelle des pouvoirs exécutif et législatif est très bien définie. Le poste de juriconsulte a été établi par la Loi sur l'Assemblée nationale. Le présent détenteur de ce poste est un ancien juge en chef de la Cour du Québec. Il se tient à la disposition des membres de l'assemblée pour leur prodiguer des conseils sur des situations qui pourraient aller à l'encontre des dispositions de cette loi. Ces conseils sont irrévocables devant la loi si les faits sont précis. Le mandat du juriconsulte ne s'étend pas au député dans le rôle de ministre.

Les premiers ministres du Québec, du moins depuis Bourassa et même avant, incluant Bouchard, Landry et Parizeau, ont émis des lignes directrices qui délimitent les règles qui s'appliquent aux membres du Cabinet. C'est exclusivement le premier ministre qui est redevable de l'application de ces lignes directrices.

*[Traduction]*

Le dernier point dont je voulais parler ne se trouve pas dans mes observations écrites. Il s'agit de l'application de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada. J'ai pu étudier la question dans ma propre perspective pendant le week-end et revoir les observations formulées par votre légiste. Il a également été proposé qu'une certaine partie du Code criminel ne s'applique plus aux sénateurs.

La proposition dont vous êtes saisis propose d'abroger les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada. Je suis d'accord. La raison d'être de l'article 14, qui remonte aux années 1870, n'a plus rien à voir avec les responsabilités des sénateurs d'aujourd'hui. Son abrogation est une idée largement appuyée.

Je ne suis cependant pas convaincu que les propositions du code de conduite proposé pour les parlementaires, c'est-à-dire les paragraphes 18, 19 et 20, soient nécessaires. Je les trouve fort compliquées. Sauf erreur, ils proviennent du rapport Oliver-Milliken, en 1997, à une époque où la question de l'article 14 se posait différemment. Le débat sur cet article en 1997, si ma mémoire est fidèle, concernaient les marchés des Travaux publics. Il y avait un problème de libellé.

Vous avez maintenant en main un avis juridique de votre légiste selon lequel il est à peu près impossible à un sénateur d'accepter, sans contrevenir à l'article 14, un poste d'administrateur d'une entreprise commerciale ou d'une organisation caritative qui risque d'avoir une relation quelconque avec le gouvernement du Canada.

La grande force du Sénat, à mon avis, c'est que ses membres doivent être des participants à part entière dans la vie de leur milieu. Ils doivent être capables d'exercer une profession, de siéger



to sit on the boards of commercial and non-commercial organizations. They should be able to engage in charitable activities. I think that would strengthen the experiences they would bring to bear in their parliamentary duties.

I think the repeal of section 14 would achieve that. However, I am not convinced that the rules being proposed in sections 18, 19 and 20 of the code would not make life as complicated as it currently is under section 14. I think circumstances have changed since 1997, and I would urge the committee to seek advice as to whether this is necessary and, if necessary, could it not be found in a much simpler form than this complicated proposed arrangement?

The last issue, however, connected with this is that I think the Senate has to be in a position where, if you repeal section 14, there is adequate protection of the public interest. That is achieved by retaining section 16 of the Parliament of Canada Act and section 119 of the Criminal Code, which your law clerk supports.

Last week you heard testimony that sections 121 and 122 of the Criminal Code clearly did not apply to senators. During that testimony, no reference was made to the unanimous Supreme Court decision in the case of *Cogger*, which came out in July of 1997, where the Supreme Court, in addressing the actions of a senator, did not seem troubled by the application of that section to the situation at hand. It said that, in fact, section 121(a) of the Criminal Code clearly applied. In the opinion, they said:

The wording of section 121(1)(a)(ii) is quite clear. It is also comprehensive. It is designed to prevent government officials from undertaking, for consideration, to act on another person's behalf in conducting business with the government. This is both a clear and honourable goal. Parliament has indicated that it is unacceptable for government officials to accept consideration from individuals for the purpose of conducting business with government on that party's behalf.

My view, Madam Chair, is that, with the combination of section 16 of the Parliament of Canada Act, plus these two sections of Criminal Code, the Canadian interest is fully protected and you should not have to have these other rules apply to the contractual situation.

**The Chairman:** Before we start into the questioning I would remind all senators that we will stick to a fairly tight timetable today. We have Mr. Wilson before us between 1 p.m. and 2 p.m. and then the Privy Council official will be before us between 2 p.m. and 3 p.m. We will hear from Mr. Audcent again from 3 p.m. on. I have been requested to end this meeting before the budget presentation in the House of Commons this afternoon, and so at 3:55 p.m. sharp, I shall close this meeting. Please govern yourselves accordingly.

**Senator Wiebe:** I have two quick questions. Thank you, Mr. Wilson, for being with us today. I am, of course, someone who is a strong believer in rules and an enforceable code of

au conseil d'administration d'organisations commerciales et non commerciales, de participer à des activités de bienfaisance. Cela contribue à enrichir les expériences qui vous aident à remplir vos fonctions parlementaires.

L'abrogation de l'article 14 donnerait les résultats souhaités. Par contre, je ne suis pas convaincu que les règles proposées aux articles 18, 19 et 20 du code ne compliqueraient pas les choses tout autant que l'actuel article 14. Les circonstances ont changé depuis 1997, et j'exhorte le comité à demander des avis sur la nécessité des dispositions compliquées qui sont proposées et, si elles sont effectivement nécessaires, sur la possibilité de les simplifier considérablement.

Une dernière question se pose à cet égard: si l'article 14 est abrogé, le Sénat doit être en mesure d'assurer une protection suffisante de l'intérêt public. Cela peut se faire en conservant l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et l'article 119 du Code criminel, proposition appuyée par votre légiste.

La semaine dernière, vous avez entendu un témoignage selon lequel les articles 121 et 122 du Code criminel ne s'appliquent évidemment pas aux sénateurs. Au cours de ce témoignage, il n'a pas été fait allusion à la décision unanime rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Cogger*, décision rendue en juillet 1997. Appelée à se prononcer sur les actes d'un sénateur, la Cour suprême n'a pas semblé s'émouvoir du fait que cette disposition s'applique dans la situation dont elle était saisie. Elle a même dit que le paragraphe 121(a) du Code criminel s'applique clairement. Voici un passage de son opinion.

Le texte du sous-al. 121(1)(a)(ii) est très clair. De plus, il est exhaustif. Il vise à empêcher les fonctionnaires du gouvernement de s'engager, moyennant contrepartie, à agir pour le compte d'une autre personne qui fait des affaires avec le gouvernement. Il s'agit là d'un objectif à la fois clair et noble. Le législateur a indiqué qu'il est inacceptable pour les fonctionnaires du gouvernement d'accepter une rétribution d'une personne dans le but de conclure des affaires avec le gouvernement pour le compte de cette personne.

Selon moi, madame la présidente, l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada ainsi que ces deux articles du Code criminel protègent parfaitement les intérêts du Canada et vous ne devriez pas avoir à appliquer ces autres règles lorsque des contrats sont en cause.

**La présidente:** Avant de passer aux questions, je rappelle à tous les sénateurs que nous allons nous en tenir aujourd'hui à un programme assez serré. Nous accueillons M. Wilson entre 13 et 14 heures. De 14 à 15 heures, ce sera le tour d'un représentant du Conseil privé. Enfin, nous discuterons avec M. Audcent à compter de 15 heures. On m'a demandé de mettre un terme à la séance avant la présentation de l'exposé budgétaire aux Communes cet après-midi. Par conséquent, je vais lever la séance à 15 h 55 pile. Réglez votre conduite en conséquence.

**Le sénateur Wiebe:** Deux questions rapides. Je vous remercie d'être venu cet après-midi, monsieur Wilson. Je suis un fervent partisan des règles et d'un code de déontologie qui soit applicable.

conduct. However, I am also a strong believer that rules and a code must be clear. Those must be written in the kind of language that we can all understand. I think that is key.

One of the concerns I have relates to the process of handling an accusation. You made the statement at the start of your remarks that a code of conduct and rules can be of particular benefit to parliamentarians, and although I agree with you, unfortunately, that is not necessarily always the case, because it is easy to make an accusation. It is quite difficult to prove it. Once an accusation has been made, it becomes the front page headline of every newspaper in the country. Someone like you then disproves the accusation and that, of course, receives a two-inch line at the bottom of page 14 in the newspaper. The damage to the parliamentarian by the accusation has already been done.

Is it conceivable that we could set up a system where the accusation is made to someone like yourself, who investigates it privately, and after investigations, the accusation and the result are made known?

**Mr. Wilson:** I have raised doubts as to whether or not the ethics commissioner, with respect to his or her responsibilities for parliamentarians should have such an explicit investigative responsibility. I thought that might be in conflict with the more important duty that this person will have, which will be to offer confidential advice to parliamentarians.

This is not a new view. I expressed this concern back in 1997.

The enforcement is relatively easy for a Senate committee to carry out on its own behalf; it certainly has all the powers necessary.

However, you raise the question of vexatious or frivolous accusations and I think this is a concern. My position was changed last June. If a parliamentarian were to raise a complaint about a minister, then I would be required to deal with the matter. I have had to deal with a couple of situations where there was no substance at all to the complaint, and they were disposed of quickly.

My experience in these circumstances has been that it is better to deal with the accusation in a public way than to try to do it behind closed doors. I do not think, at the end of the day, that this will prove to be in the interest of the member who has been accused. I have made a point of putting the reports that I have done on my Web site. There is a full discussion of these. Usually the result is that the individual does not end up with a damaged reputation.

**Senator Wiebe:** We are now looking at establishing code of conduct for members of Parliament, senators and cabinet ministers. My feeling is that we will wind up with three different sets of rules. What are the advantages or disadvantages of establishing a single set of rules that apply to everyone?

**Mr. Wilson:** There would be a serious problem with that. At a minimum, you would have to set the rules at the highest level, which would be the rules that would apply to ministers. I believe that would be too limiting for parliamentarians. There is a case to

Mais je suis aussi profondément convaincu que les règles et les codes doivent être clairs. Le texte doit être compréhensible pour tous. À mes yeux, c'est essentiel.

L'une de mes préoccupations concerne la façon de traiter les accusations. Au début de vos observations, vous avez dit qu'un code de déontologie pouvait être particulièrement avantageux pour les parlementaires. Je suis d'accord avec vous, mais, malheureusement, ce n'est pas toujours à leur avantage, car il est facile de porter des accusations. Il est plus difficile d'avancer des preuves. Lorsqu'une accusation est portée, elle fait la une de tous les journaux. Quelqu'un comme vous établit que l'accusation est sans fondement, et cela figure dans un petit coin au bas de la page 14. Entre-temps, l'accusation a déjà porté préjudice au parlementaire.

Est-il possible de concevoir un système dans lequel l'accusation serait communiquée à quelqu'un comme vous pour qu'on mène une enquête discrète. Après l'enquête, l'accusation et les résultats de l'enquête seraient divulgués?

**M. Wilson:** J'ai exprimé des doutes au sujet de la possibilité qu'un commissaire à l'éthique, compte tenu de ses responsabilités à l'égard des parlementaires, soit explicitement chargé de faire enquête. Selon moi, cela pourrait entrer en conflit avec la tâche la plus importante du commissaire, soit donner confidentiellement des conseils aux parlementaires.

Ce n'est pas là une opinion nouvelle. J'ai exprimé ces préoccupations dès 1997.

L'exécution est une chose relativement facile pour un comité sénatorial. Il peut s'en charger lui-même. Il a assurément tous les pouvoirs voulus.

Vous avez cependant soulevé la question des accusations vexatoires ou frivoles, et c'est effectivement un sujet de préoccupation. Mes fonctions ont été modifiées en juin. Si un parlementaire formulait une plainte au sujet d'un ministre, je serais tenu de me saisir de l'affaire. J'ai dû m'occuper d'un ou deux cas où la plainte était dénuée de tout fondement, et ces affaires ont été réglées rapidement.

D'après mon expérience, il est préférable d'examiner l'accusation en public au lieu d'essayer de le faire derrière des portes closes. Je ne pense pas que, au bout du compte, ce serait dans l'intérêt de la personne visée. Je me suis fait un devoir de verser sur mon site Web les rapports que j'ai rédigés. L'affaire est discutée à fond. D'habitude, la réputation de la personne en cause reste intacte.

**Le sénateur Wiebe:** Nous envisageons d'établir un code de déontologie pour les députés, les sénateurs et les ministres. J'ai l'impression que nous allons nous retrouver avec trois ensembles différents de règles. Quels sont les avantages et les inconvénients d'un ensemble unique de règles qui s'appliquerait à tous?

**M. Wilson:** Il y aurait un problème grave. Il faudrait à tout le moins avoir une série de règles au niveau le plus élevé, celui des ministres. À mon sens, ces règles seraient trop contraignantes pour les parlementaires. On peut tenter de justifier un ensemble de

be made for a single set of rules for all parliamentarians, in both Houses. However, I would argue that there is no jurisdiction that does not establish more onerous rules for members of the executive branch, in recognition of the fact that they are the ones who have executive power and make the decisions. Whether you are looking at the provinces, the U.K., or Australia, there are always more rigid rules for ministers. I would not think that any of these more rigid rules would be justified for senators or members of the House of Commons. I think it would detract from your broader responsibilities as parliamentarians.

**Senator Rompkey:** To follow that line of questioning, at our last meeting we discussed the standards that should apply to each House. The point was made that, because senators are not elected, they should uphold a higher standard of conduct. The sanction that can be applied against members of the House of Commons is that they will not be re-elected. The power of the electorate can be held over one house but not the other. Would you care to comment on that issue?

**Mr. Wilson:** I take it that you are talking about very serious behaviour on the part of a senator for which there would be absolutely no public support. It might even border closely on the criminal.

I think that when the Milliken-Oliver committee looked this at in 1997, they came to the conclusion that the same code of conduct could apply to all parliamentarians. I continue to think that the principles enunciated and the simple procedures that have been recommended create a set of rules that will adequately meet any of the needs. We may, from time to time, experience members in either House whose activities will have to be sanctioned. However, I think that should be done on a one-off basis, not in anticipation that it will be a continuing problem.

**Senator Rompkey:** My second question is with regard to accountability, and whether one commissioner can serve both Houses. I am reminded of two quotes from the Bible, one about no man serving two masters, and the other about the multitude being enjoined to render unto Caesar the things that were Caesar's. Can one commissioner serve both Houses, or should each chamber have its own commissioner? I ask that having served in both Houses, having served on joint committees and chaired one, and knowing the differences in conduct, attitude and appointment between the two chambers. What is your comment on the appropriateness of having one commissioner serve both chambers?

**Mr. Wilson:** Having attended an earlier meeting of this committee and read the debate in the Senate chamber itself, it seems that some of the concern expressed was about the appointment process. There was a concern that someone appointed by a member of the executive branch might be ill-placed to serve the needs of the Senate or the House of Commons.

Part of that problem was created by the fact that, in June, there were two different jobs. One was going to be the ethics counsellor, the role that I currently have, where the Prime Minister should have a major say in who will be nominated. The other role was

règles unique pour l'ensemble des parlementaires des deux Chambres. Toutefois, je soutiens qu'aucun pays ou État n'établit pas des règles plus exigeantes pour les membres de l'exécutif, étant donné qu'ils exercent le pouvoir exécutif et prennent les décisions. Que ce soit dans les provinces, au Royaume-Uni ou en Australie, il y a toujours des règles plus rigoureuses pour les ministres. Je ne suis pas d'avis que ces règles sévères se justifient dans le cas des sénateurs ou des députés. Ils en seraient gênés dans l'exercice de leurs responsabilités générales de parlementaires.

**Le sénateur Rompkey:** Dans le même ordre d'idées, nous avons discuté à notre dernière séance des normes qui s'appliqueraient à chacune des deux Chambres. On a exprimé l'opinion que, étant donné que les sénateurs ne sont pas élus, ils doivent être tenus à des normes plus exigeantes. La sanction que les députés peuvent subir, c'est de ne pas être réélu. Les électeurs ont un pouvoir à l'égard d'une chambre, mais non de l'autre. Qu'en pensez-vous?

**M. Wilson:** Je crois comprendre que vous parlez d'écarts de conduite graves de la part d'un sénateur, pour lequel il n'y aurait aucun soutien public. Il pourrait s'agir d'actes qui sont à la limite de la criminalité.

Je crois que, lorsqu'il a étudié la question, en 1997, le comité Milliken-Oliver a conclu que le même code pourrait s'appliquer à tous les parlementaires. Je persiste à croire que les principes énoncés et les procédures simples qui ont été recommandées créent un ensemble de règles susceptibles de bien répondre à tous les besoins. Il se peut que, à l'occasion, il faille imposer des sanctions pour les activités d'un membre d'une chambre ou l'autre. Je suis cependant d'avis qu'il faut agir comme si des problèmes isolés pouvaient se présenter, mais non des difficultés constantes.

**Le sénateur Rompkey:** Ma deuxième question porte sur la reddition des comptes et sur la possibilité qu'un seul commissaire soit au service des deux Chambres. On dit dans la bible d'une part que nul ne peut servir deux maîtres et, d'autre part, qu'il faut rendre à César ce qui appartient à César. Un seul commissaire peut-il être au service des deux Chambres, ou chacune d'elles devrait-elle avoir son propre commissaire? Si je pose la question, c'est que j'ai siégé dans les deux Chambres. J'ai fait partie de comités mixtes et j'en ai même présidé un, et je connais les différences dans la conduite, l'attitude et les modalités de nomination dans les deux institutions. Selon vous, conviendrait-il qu'un seul commissaire soit au service des deux Chambres?

**M. Wilson:** Comme j'ai assisté à une autre séance du comité et lu le débat qui a eu lieu au Sénat même, je crois qu'il y a une certaine inquiétude au sujet des modalités de nomination. On craint qu'une personne nommée par un membre de l'exécutif ne soit mal placée pour répondre aux besoins du Sénat ou de la Chambre des communes.

Ce problème tient en partie au fait que, en juin, on proposait deux postes différents. L'un devait être celui du conseiller en éthique, soit le rôle que j'assume en ce moment, et le premier ministre influe alors considérablement sur la nomination. L'autre

that of a commissioner for Parliament. It was foreseen, as I recall, that selection of an individual would be through, presumably, the unanimous agreement of both Houses. I am sure that could be achieved. That was foreseen when Senator Oliver and Mr. Milliken looked at this. Perhaps it cannot be achieved. However, I think that if you remove the executive question, it will become much easier to find a single individual who has the confidence of both Houses.

**Senator Oliver:** I have three questions. The first relates to the House of Lords, which you referred to in your remarks. Have you looked at the House of Lords regime of disclosure and if so, could you comment on how effective a similar regime would be for our upper chamber?

Second, you spoke strongly about the importance of spousal disclosure. One of the major concerns that a several members have expressed about spousal disclosure relates to confidentiality. Could you tell us something about your personal experience with spousal disclosure? Who finds out? How private it is? How is this information kept confidential?

The third question relates to what you call a conflict. You give advice to members, you investigate and you are involved with enforcement. You have indicated to this committee you find that is a conflict. Are you in a conflict and, if so, how do you get around performing those three functions?

**Mr. Wilson:** Yes, I have read the House of Lords debate and looked at their code. They differed from the House of Commons on what should be disclosed and they talked about relevant interest. When I reviewed this again on the weekend, it seemed that they had addressed the obvious issues that I would consider important for public disclosure.

That might be a fair model for the Senate.

As to the question of spousal disclosure and confidentiality, my office has been able to protect all of the information that has been given to us. Public office-holders are required to give confidential disclosure of all of their interests. There is no debate about what that is. It includes everything, only some part of which, however, ever comes into the public domain.

The legislative provisions under the Access to Information Act and the Privacy Act have been more than sufficient to ensure that I have been able to guarantee to public office-holders and their spouses that this information will not come out of my office.

Spouses of ministers believe that there is an issue, particularly those who are pursuing their own career interests. A minister cannot pretend that he or she does not know something about a spouse's interests. If they take action in a certain legislative fashion, they could be accused of trying to further their spouse's interest. The result of that has been that spouses have been more than happy to provide that information on a confidential basis. I have made it clear they are not subject to the code, but I may have to ask the minister to refrain from taking action in certain policy

rôle était celui de commissaire du Parlement. Si ma mémoire est fidèle, on prévoyait que le titulaire serait choisi sans doute avec l'accord unanime des deux Chambres. Je suis persuadé que c'est réalisable. C'est ce qui a été prévu, lorsque le sénateur Oliver et M. Milliken ont examiné la question. Ce n'est peut-être pas réalisable non plus. Toutefois, j'estime que, si on écarte la question de l'intervention de l'exécutif, il deviendra beaucoup plus facile de trouver un titulaire qui obtient la confiance des deux Chambres.

**Le sénateur Oliver:** J'ai trois questions à poser. La première porte sur la Chambre des lords, dont vous avez parlé au cours de vos observations. Avez-vous étudié son régime de divulgation et, dans l'affirmative, un régime analogue serait-il efficace pour notre Chambre haute?

Deuxièmement, vous avez exprimé une opinion très ferme au sujet de l'importance de la divulgation dans le cas des conjoints. L'une des grandes inquiétudes de plusieurs parlementaires à ce sujet concerne le caractère confidentiel de ces renseignements. Pourriez-vous nous dire un mot de votre expérience à cet égard? Qui obtient les renseignements? Jusqu'à quel point restent-ils privés? Comment préserve-t-on leur caractère confidentiel?

La troisième question se rapporte à ce que vous appelez un conflit. Vous conseillez les députés, vous faites enquête et vous participez à l'application. Vous avez dit au comité qu'il y avait là un conflit. Est-ce le cas? Si oui, comment arrivez-vous à concilier ces trois fonctions?

**M. Wilson:** J'ai effectivement lu le débat de la Chambre des lords et j'ai étudié son code. Il y a des différences avec celui de la Chambre des communes au sujet des éléments à divulguer, et il y est question des intérêts pertinents. J'ai revu tout cela pendant le week-end, et il me semble qu'on y a abordé les questions évidentes que je considère comme importantes en ce qui concerne la divulgation.

Ce peut être un bon modèle pour le Sénat.

Quant à la question de la divulgation des intérêts du conjoint et du respect du caractère confidentiel, mon bureau a été en mesure de protéger tous les renseignements qui nous ont été communiqués. Les titulaires de charge publique sont tenus de divulguer confidentiellement tous leurs intérêts. Il n'y a pas à discuter. Cela comprend tout, mais seulement une partie des renseignements est du domaine public.

Les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels ont largement suffi à garantir aux titulaires de charge publique et à leur conjoint que cette information ne sortirait pas de mon bureau.

Les conjoints de ministre croient qu'il y a un problème, surtout ceux qui ont leur propre carrière. Un ministre ne peut prétendre tout ignorer des intérêts de son conjoint. S'il propose certaines mesures législatives, on peut l'accuser d'essayer de servir les intérêts de son conjoint. Résultat, les conjoints ont été très heureux de fournir les renseignements de façon confidentielle. J'ai dit clairement qu'ils n'étaient pas assujettis au code, mais je peux devoir demander au ministre de s'abstenir de toute mesure dans certains domaines de la politique. Cette position est bien acceptée,

areas. They accept that argument, and I have never had a difficulty. I frequently receive calls from a spouse. It has worked satisfactorily, but most importantly, as the spouses of politicians, they seem to have a very quick appreciation of how important this is and where are the points of vulnerability.

That is my experience. My provincial colleagues tell me that this is exactly their experience as well.

**Senator Oliver:** When you have seen something in a spouse's declaration that you felt might be a problem or constitute a conflict, you have gone to the minister or the spouse and asked them to refrain from saying or doing something.

**Mr. Wilson:** That is correct. It is not for spouses to dispose of their interest. They are pursuing their own lives, but it may be necessary for the minister to take precautionary steps, much as he or she would do with respect to his or her own interests.

**Senator Oliver:** How many people in your office would see the spouse's declaration?

**Mr. Wilson:** We have support staff and officers. The entire office is 22 in number, because of the large number of public office-holders. However, there are only about three people who deal with the files of ministers.

You raised a question about whether I am in a conflict. The power of investigation that I now have, evolved over the course of 10 years. When I was appointed, I was available to the Prime Minister to investigate, at his request, allegations against ministers. As time went on, it evolved so that, if the claim was specific to the conflict of interest rules, I would investigate on my own without direction from the Prime Minister. He and I agreed that it was my responsibility to administer the conflict of interest rules, which is very proactive and, generally, puts the affairs of ministers in such a place that they are immune to the kinds of allegations that may be made. More recently, a parliamentarian can write to me, and several have.

The relationship that I have had over the course of the years has not so far troubled me that I may be in a conflict. I have more than adequate, and quite exuberant, cooperation from the ministers involved.

My view on this position under discussion is that the commissioner must establish a reputation. The commissioner must convince senators and members of the House of Commons that he or she is in a position to give good advice upon which they are prepared to act. That is the priority.

If there is some senator, for example, who refuses to do any disclosure, then the Senate has the powers of enforcement. You may ask that individual to disclose, but I do not see that the case has been made today that gives those investigatory powers to a person dealing with parliamentarians.

et je n'ai jamais éprouvé de difficulté. J'ai fréquemment reçu des appels de conjoints. Cette façon de faire a été satisfaisante, mais le plus important, c'est que, à titre de conjoints d'hommes ou de femmes politiques, ils ont compris très rapidement toute l'importance de la chose et les éléments de vulnérabilité.

Telle a été mon expérience. Mes collègues provinciaux me disent que les choses se sont passées exactement de la même manière.

**Le sénateur Oliver:** Lorsque, dans la déclaration d'un conjoint, vous avez remarqué un élément qui, selon vous, pouvait faire problème ou constituer un conflit, vous avez communiqué avec le ministre ou le conjoint pour leur demander de s'abstenir de dire ou de faire quelque chose.

**M. Wilson:** C'est exact. Ce n'est pas aux conjoints de se départir de leurs intérêts. Ils mènent leur vie comme ils l'entendent, mais le ministre peut avoir à prendre des précautions, comme il le ferait s'il s'agissait de ses intérêts propres.

**Le sénateur Oliver:** Dans votre bureau, combien de personnes peuvent voir la déclaration d'un conjoint?

**M. Wilson:** Nous avons du personnel de soutien et des agents. L'effectif total est de 22 personnes, car il y a un grand nombre de titulaires de charge publique. Toutefois, seulement trois personnes environ s'occupent des dossiers des ministres.

Vous avez demandé si j'étais moi-même en situation de conflit. Le pouvoir d'enquête que je possède a évolué sur une période de dix ans. Lorsque j'ai été nommé, j'étais à la disposition du premier ministre pour faire enquête à sa demande, sur les allégations visant des ministres. Avec le temps, les choses ont changé: si l'allégation se rapportait expressément aux règles sur les conflits d'intérêts, je faisais enquête de ma propre initiative, sans en recevoir l'ordre du premier ministre. Lui et moi sommes convenus qu'il m'incombait d'appliquer les règles sur les conflits d'intérêts, ce qui est tout à fait proactif, et, généralement, les affaires des ministres sont placées de façon qu'elles soient à l'abri de toutes les allégations possibles. Depuis moins longtemps, les parlementaires peuvent m'écrire, et plusieurs l'ont fait.

La relation établie au fil des ans ne m'a jamais porté à craindre d'être en conflit. J'ai une coopération plus que suffisante des ministres en cause. Elle est même enthousiaste.

Mon opinion sur le poste à l'étude, c'est que le commissaire doit bien établir sa réputation. Il doit convaincre les sénateurs et les députés qu'il est en mesure de leur donner de bons conseils, qu'ils seront disposés à suivre. C'est la priorité.

Si, par exemple, un sénateur refuse toute divulgation, le Sénat possède les pouvoirs voulus pour faire respecter les règles. Vous pouvez lui demander de divulguer des renseignements, mais je ne crois pas qu'on ait prouvé jusqu'à maintenant qu'il faut conférer ces pouvoirs d'enquête à une personne qui traite avec les parlementaires.

It may well be that in three years or four years you will think that you have a case to be made. You could then respond to that.

This position must demonstrate that it will be of value, so that each of you will be more than happy to telephone the individual when you have some issue that may be troubling you, knowing that you will receive quality advice in confidence. That is the priority. In the question of choice, I came down on the side of confidentiality.

**Senator Oliver:** You do not see yourself now as being in a conflict?

**Mr. Wilson:** No.

**Senator Oliver:** However, you would see your successor, who would do the same thing, as being in a conflict.

**Mr. Wilson:** No parliamentary person has been appointed. If you have a combined position, some part of that position is what I do. If you do not have a combined position, then the part that deals with public office-holders is what I do. That is expressed in the legislation.

My concern regards the investigatory powers related to the responsibilities for parliamentarians. Parliamentarians have not got the same executive authority as members of the executive branch. Questions of conflict are affected by this.

**Senator Andreychuk:** Mr. Wilson, you have made your case as to why parliamentarians are different from cabinet ministers or others who hold any position delegated by the government. Could you expand on why you believe in today's environment in Canada that the public does not demand that senators restrict themselves in commercial interests, particularly when those interests are before the Senate on a regular basis in one form or another?

**Mr. Wilson:** The Milliken-Oliver report addressed this issue in 1997 when it cited the following:

It is recognized that maintaining a wide variety of activities outside of Parliament in addition to their parliamentary duties enables Parliamentarians to reflect better the communities from which they come and to maintain their expertise in their chosen fields. Therefore, nothing in this Code is intended to prevent a Parliamentarian who is not a public office holder from:

- a. engaging in employment or in the practice of a profession;
- b. carrying on a business;
- c. being a director, a partner, or holding an office;

That is fundamental. That concept is actually enshrined in the preamble to the Ontario legislation on conflict of interest for parliamentarians.

It is essential that parliamentarians be full members of their community. If a parliamentarian becomes a minister, then we require that he or she cease to be a director. That person cannot

Il se peut fort bien que, dans trois ou quatre ans, vous soyez d'avis que la preuve a été faite. Vous pourriez alors agir en conséquence.

Il faut établir que ce poste a sa valeur, de façon que chacun ne demande pas mieux que de téléphoner au titulaire lorsqu'un problème le préoccupe, sachant qu'il recevra des conseils de qualité sous le sceau du secret. C'est la priorité. Pour ce qui est de la question du choix, j'ai opté pour le respect du caractère confidentiel.

**Le sénateur Oliver:** Vous n'estimez pas être en situation de conflit?

**M. Wilson:** Non.

**Le sénateur Oliver:** Cependant, vous estimez que votre successeur, qui ferait la même chose, serait en situation de conflit.

**M. Wilson:** Aucun parlementaire n'a été nommé. On peut regrouper des fonctions dans un seul poste, mais je n'ai qu'une partie de ces fonctions. Si les fonctions ne sont pas regroupées, les fonctions qui concernent les titulaires de charge publique sont celles dont je m'occupe. C'est ce que dit le texte législatif.

Mon inquiétude au sujet des pouvoirs d'enquête concerne les responsabilités à l'égard des parlementaires. Les parlementaires n'ont pas le même pouvoir exécutif que les membres de l'exécutif. Cela a des conséquences pour les questions de conflit.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Wilson, vous avez bien expliqué pourquoi il faut faire une distinction entre les parlementaires et les ministres ou d'autres personnes qui occupent un poste où ils exercent un pouvoir délégué par le gouvernement. Pourriez-vous expliquer plus en détail pourquoi vous croyez que, dans le contexte actuel au Canada, le public n'exige pas que les sénateurs s'imposent des restrictions dans leurs intérêts commerciaux, d'autant plus que ces intérêts sont régulièrement étudiés au Sénat d'une façon ou d'une autre?

**M. Wilson:** Le rapport Milliken-Oliver a traité de cette question en 1997. Il cite le passage suivant:

Il est reconnu que le parlementaire qui mène, en parallèle, une vaste gamme d'activités autres que ses fonctions officielles est mieux à même de représenter sa collectivité et de tenir ses connaissances à jour dans les domaines où il a choisi de se spécialiser. En conséquence, rien dans le présent Code ne vise à empêcher un parlementaire:

- a) d'occuper un emploi ou d'exercer une profession;
- b) d'exploiter une entreprise;
- c) d'occuper un poste d'administrateur ou d'associé, ou une charge quelconque;

C'est fondamental. Cette idée est d'ailleurs consacrée dans le préambule de la loi ontarienne sur les conflits d'intérêts des parlementaires.

Il est essentiel que les parlementaires soient des membres à part entière de leur collectivité. Si un parlementaire devient ministre, nous exigeons qu'il renonce à diriger. Il ne peut plus diriger une

manage a business. Severe restrictions are placed on the investments that a minister can hold and manage. A minister cannot practice a profession. We require that because ministers must be focused exclusively on their ministerial responsibilities.

It would be a mistake to claim that that should apply to parliamentarians. The concept of Milliken-Oliver, which is captured somewhat in the draft code, is absolutely essential.

**Senator Andreychuk:** I understand that you put that out as a philosophical position that you believe is credible and that is supported by the previous report. However, I run into a public that feels somewhat differently. They feel that there is some obligation on senators and members not to be on boards, particularly commercial boards of directors, at the time they are serving in their offices here as senators or members of Parliament. If you believe it is all right, how do we change the perception of the public in that regard?

**Mr. Wilson:** You do that is by agreeing to a code of conduct for parliamentarians, and you include in that code of conduct a fairly simple disclosure process that allows people who are interested to go to a Web site and find out what the parliamentarian's interests are. When legislation is before a committee or before the chamber and a senator has a direct interest in that because of his or her corporate or non-corporate position — because the senator could be in the same position by belonging to the board of the Red Cross — then that senator should not participate in the debate.

It seems to me you achieve this by agreeing on a code and on a disclosure mechanism. Then you will be in a strong position to argue that you bring more to bear.

It is essential to note that many of you are here because of the work and activities you did before your appointments to the Senate. If we have rules that say that what brought you here can no longer be carried out — and I would not make a distinction between corporate and non-profit boards — I think that we all lose. Parliament loses. Canada loses in this. Therefore, I think that is the essential base upon which this code should be constructed.

**The Chairman:** I normally do not interrupt during the questioning, but one of the questions I have is a follow up to Senator Andreychuk's, so I will put it now.

When the Senate was first conceived and all these rules that we operate under were laid out, most people who were appointed to the Senate were either wealthy businessmen or wealthy farmers. Increasingly, appointments to the Senate are made to people from a variety of backgrounds, including charitable work, and some from the arts. Given the state of the arts in Canada, there is really no field of the arts that does not depend to a great extent on government support.

entreprise. Des restrictions rigoureuses sont imposées aux investissements qu'un ministre peut détenir et gérer. Un ministre ne peut exercer une profession. Nous imposons ces exigences aux ministres parce qu'ils doivent se consacrer exclusivement à leurs responsabilités ministérielles.

Ce serait une erreur d'imposer les mêmes règles aux parlementaires. L'idée de Milliken-Oliver, qui se retrouve jusqu'à un certain point dans le projet de code, est absolument essentielle.

**Le sénateur Andreychuk:** Je comprends que vous présentiez cette position de principe qui vous semble digne de crédit et qui est appuyée par le rapport précédent. Toutefois, je rencontre un public qui ne pense pas tout à fait la même chose. Il estime que les sénateurs et les députés ont plus ou moins l'obligation de ne pas faire partie de conseils d'administration, surtout des conseils d'administration de sociétés commerciales, pendant leur mandat de sénateurs ou de députés. Si vous croyez que c'est acceptable, comment faire évoluer la perception du public à cet égard?

**M. Wilson:** En acceptant un code de conduite pour les parlementaires et en y prévoyant un processus de divulgation relativement simple qui permet aux personnes intéressées de consulter un site Web pour se renseigner sur les intérêts des parlementaires. Lorsqu'un projet de loi est à l'étude dans un comité ou au Sénat, un sénateur qui a un intérêt direct à cause de son poste dans une société commerciale ou ailleurs — car la situation est la même si le sénateur fait partie du conseil d'administration de la Croix-Rouge — doit s'abstenir de participer au débat.

Selon moi, on peut faire évoluer la perception en acceptant un code et un mécanisme de divulgation. Ensuite, vous serez en excellente position pour faire valoir que vous avez quelque chose à apporter.

Il est essentiel de rappeler qu'un grand nombre d'entre vous sont ici à cause de leur travail et de leurs activités antérieures à leur nomination au Sénat. Si nous avons des règles qui vous empêchent de poursuivre les activités qui vous ont valu votre nomination — et je ne fais pas de distinctions entre les conseils d'administration de sociétés commerciales ou d'entités sans but lucratif — je crois que nous avons tous beaucoup à perdre. Le Parlement y perd. Le Canada aussi. C'est pourquoi il s'agit d'un fondement essentiel du code.

**La présidente:** Normalement, je n'interviens pas pendant les questions, mais comme j'ai une question qui fait suite à celle du sénateur Andreychuk, je vais la poser maintenant.

Lorsqu'on a conçu le Sénat et toutes les règles qui encadrent son fonctionnement, la plupart de ceux qui étaient nommés sénateurs étaient soit de riches hommes d'affaires, soit des agriculteurs prospères. De plus en plus, les sénateurs proviennent de sphères d'activité diverses, y compris du secteur caritatif, certains proviennent même du monde des arts. Étant donné l'état des arts au Canada, il n'y a vraiment aucun secteur artistique qui ne dépend pas dans une grande mesure du soutien de l'État.

We have a senator right now who is appearing on the stage in Montreal. I have no idea if that particular theatre or whatever it is is being supported by government grants.

However, it seems that under this proposed code, many of our present senators, writers, actors, musicians, would be unable to partake at all in their profession, or their calling.

**Mr. Wilson:** That is one of the reasons that I express misgivings about sections 18, 19 and 20 of the proposed code because I think it unnecessarily complicates things, and it does not solve the critical problems of section 14 of the Parliament of Canada Act.

I urged you to seek advice on this point to see how much of it is necessary.

**Senator Stratton:** I would like to refer to the question that you have been discussing with Senators Milne and Andreychuk. I want to go back to a question I asked Mr. Audcent our law clerk previously.

If you serve in a voluntary position on a board of a small company that may or may not obtain funds from the federal government, through Western Economic Diversification or wherever, do you think that that is appropriate because you are not receiving remuneration for that? You are serving in a voluntary position, and they want you on the board because of your experience or whatever.

If you served in a voluntary position on a non-profit corporation, such as the United Way, do you think it is appropriate that, despite the fact they receive federal grants, it is all right to sit on those boards? It would appear we are in conflict now.

**Mr. Wilson:** I think the most serious problem that has been aired in the last several days relates to section 14. This rule was crafted in the 1870s when Canada was a different place, and I guess the members of the Senate were different kinds of people.

Therefore, rather than trying to craft something in a code to deal with this, I ask myself what exactly is the public damage that will be done by having a senator sitting on the board of a company that happens to be in receipt of a grant from the Government of Canada; or sitting on the board of a charitable organization that is involved. I was having a very difficult time trying to persuade myself that there was an issue here, provided that the senator was not the agent who secured the grant. As long as it was being done by the corporation on its own or by the charity, why prevent a senator from bringing his or her perspective and experience to bear on the boards of these organizations? That is why I said, yes, we should repeal section 14, but by enacting sections 18, 19 and 20, you may not have made it easier.

I said then that I thought the public interest on this matter would be adequately represented by section 16 of the Parliament of Canada Act, and sections 119 and 121 of the Criminal Code. If that is the case, I do not know that any of these other rules are necessary. Somebody may make the case that they are, but it has not been made to my satisfaction.

En ce moment, un sénateur se produit sur scène à Montréal. Je ne sais si le théâtre ou l'établissement en question reçoit des subventions de l'État.

Toutefois, il semble que, en vertu du code proposé, un grand nombre des sénateurs actuels — écrivains, acteurs, musiciens — pourraient rester actifs dans leur profession, suivre leur vocation.

**M. Wilson:** C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai exprimé des réserves au sujet des articles 18, 19 et 20 du code proposé. Je crois qu'ils compliquent inutilement les choses sans pour autant régler les problèmes critiques de l'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Je vous exhorte à demander des conseils sur ces dispositions, pour savoir à quel point elles sont nécessaires.

**Le sénateur Stratton:** Je voudrais me reporter à la question dont vous avez discuté avec les sénateurs Milne et Andreychuk et revenir sur une question que j'ai déjà posée à M. Audcent, notre légiste.

Si vous faites partie à titre bénévole du conseil d'administration d'une petite entreprise qui peut recevoir ou non des fonds du gouvernement fédéral, de Diversification de l'économie de l'Ouest, par exemple, pensez-vous que la situation est acceptable parce que vous n'êtes pas rémunéré? Vous êtes bénévole, mais on veut que vous fassiez partie du conseil à cause de votre expérience, par exemple.

Si vous occupez un poste à titre de bénévole au sein d'une société sans but lucratif, comme Centraide, estimez-vous qu'il est acceptable, même si elle reçoit des subventions fédérales, de faire partie de son conseil d'administration? Il semblerait qu'il y a un conflit.

**M. Wilson:** Le problème le plus grave qui a été discuté ces derniers jours concerne l'article 14. Cette règle a été conçue dans les années 1870, à une époque où le Canada était bien différent, et les sénateurs aussi, sans doute.

Par conséquent, au lieu d'essayer de concevoir une disposition du code pour régler le problème, je me demande quel est au juste le tort que causerait à l'intérêt public le fait qu'un sénateur siège au conseil d'une société qui reçoit une subvention du gouvernement du Canada ou encore au conseil d'une organisation caritative également subventionnée. J'ai eu beaucoup de mal à me convaincre que cela posait un problème, si le sénateur n'est pas celui qui a obtenu la subvention. Pourvu que ce soit la société ou l'organisation caritative elle-même qui agit, pourquoi empêcher un sénateur de faire profiter de son point de vue et de son expérience ces conseils d'administration? C'est pourquoi je soutiens que nous devrions abroger l'article 14, mais, en adoptant les articles 18, 19 et 20, on ne facilite pas nécessairement les choses.

J'ai dit que, selon moi, l'intérêt public en la matière serait correctement protégé par l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et les articles 119 et 121 du Code criminel. Si tel est le cas, je ne vois pas pourquoi ces autres règles seraient nécessaires. On peut soutenir le contraire, mais cela n'a pas été démontré à ma satisfaction.



**Senator Stratton:** With respect to the appointment process, I would advocate that, if you are dealing with a system whereby you will have a series of conflict of interest rules and someone governing the examination of conflicts, that parliamentarians should have a large role to play in the selection of that individual, in that it is affecting their interests. For example, I believe in the province of British Columbia, the members of the legislature select their monitor, as it were.

Senator Carstairs made the case that this is much like the auditor general's appointment, and should be done by the Prime Minister because it is his responsibility to do so.

I could agree with you on the appointment of the Auditor General. However, this is to do with the governance of the rules of how parliamentarians operate, whereby, I believe, that it should be their process. They should be able to have input and make the selection for the Prime Minister to that appointment because it affects them. As you said, they must have faith. That individual must have the confidence of the parliamentarians. What better way to get the confidence of the parliamentarians, than to have them involved in the selection process?

**Mr. Wilson:** I commented earlier on this subject. The original proposition in June had two separate aspects and this was not an issue, because I do not think that people could fairly argue that the person who would administer the Prime Minister's code for public office holders would say that the Prime Minister should not have some role in that. The proposition is that a name will be presented to all the official parties. That was the process that was used in my appointment. The Prime Minister wrote to Mr. Bouchard and Mr. Manning.

I understood that the other proposal was that Parliament would then decide on who would be the ethics commissioner parliamentarians. That is how these matters proceed in the provinces. Alberta is about to make a selection. They put out an advertisement. An all-party committee is doing that.

The government made it clear that this is a draft code.

Let me not be ambiguous. I do not think anybody would accept the job of parliamentary commissioner unless they had the satisfaction of knowing that they had the strong support of parliamentarians, at least in the first week. They might not maintain that support for the duration of their appointment. My provincial colleagues have told me that they felt that they needed the assurance of full support.

The complication that was created was accidental. It arose by trying to combine these two important and complicated functions into one super person.

**Senator Joyal:** I wish to return to a point you made in your opening statement in relation to the issue of the separation of powers. On page 3 of your brief, at the bottom of the page, you state:

**Le sénateur Stratton:** En ce qui concerne les modalités de nomination, j'estime que, s'il s'agit d'un système comprenant une série de règles sur les conflits d'intérêts, une personne étant chargée d'examiner les conflits, les parlementaires devraient avoir un rôle important à jouer dans le choix de cette personne, car leurs intérêts sont en cause. Par exemple, je crois que, en Colombie-Britannique, les députés à l'assemblée législative choisissent leur surveillant, si on peut ainsi l'appeler.

Le sénateur Carstairs a soutenu que cette nomination ressemblait beaucoup à celle du vérificateur général et qu'elle devait être faite par le premier ministre, car c'est sa responsabilité.

Je pourrais être d'accord avec vous pour ce qui est de la nomination du vérificateur général. Toutefois, il s'agit ici des règles de fonctionnement des parlementaires et je crois donc que le processus est de leur ressort. Ils devraient avoir leur mot à dire et pouvoir communiquer leurs choix au premier ministre, parce que ce sont eux qui sont touchés. Comme vous l'avez dit, ils doivent avoir confiance. Le titulaire du poste doit jouir de la confiance des parlementaires. Quel meilleur moyen d'obtenir cette confiance que de faire participer les parlementaires au processus de sélection?

**M. Wilson:** Je me suis déjà exprimé à ce sujet. La proposition initiale, en juin, comprenait deux aspects distincts, et cela ne faisait pas problème. Je ne crois pas qu'on puisse honnêtement soutenir que le premier ministre n'a rien à dire dans le choix de la personne chargée d'administrer le code du premier ministre à l'intention des titulaires de charge publique. La proposition veut qu'un nom soit proposé à tous les partis officiels. C'est la démarche qui a été suivie lorsque j'ai été nommé. Le premier ministre a écrit à MM. Bouchard et Manning.

D'après ce que j'ai compris, l'autre proposition voulait que le Parlement décide alors qui serait le commissaire à l'éthique des parlementaires. C'est ainsi que les choses se passent dans les provinces. L'Alberta est sur le point de faire un choix. Elle a lancé une annonce. Un comité formé de représentants de tous les partis est chargé de la question.

Le gouvernement a bien précisé qu'il s'agissait d'un projet de code.

Je tiens à dissiper toute ambiguïté. Je ne pense pas que quiconque accepte le travail de commissaire parlementaire à moins d'être convaincu de jouir d'un soutien solide auprès des parlementaires, au moins la première semaine. Ce soutien ne durerait pas forcément pendant tout le mandat. Mes homologues provinciaux m'ont dit qu'ils ressentaient le besoin d'avoir un soutien total.

La complication a été accidentelle. Elle tient au fait qu'on a essayé de confier à une même personne ces deux fonctions importantes et compliquées.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais revenir à un élément dont vous avez parlé dans vos propos liminaires au sujet de la séparation des pouvoirs. Au bas de la troisième page de votre mémoire, je lis ceci:

The separation of powers which lies at the heart of our constitution must always be kept in mind; a point I will come back to later with respect to the Prime Minister's Code.

I am tempted to share the view that the commissioner is responsible for the prime ministerial code of ethics.

You also outline the number of public office holders at page 6 where you state:

The number of public office holders is very large. There are about 1,300 full-time public office holders and about 2,000 part-time governor in council appointees for whom we have responsibility.

This position would seem to be a full-time job. This person holding this position would deal with the executive branch of government. Then we have Parliament, and in Parliament, we have two autonomous, independent legislative branches. My question is: Do you still share the general objective of the Milliken-Oliver report that proposed that the system we are contemplating for each House of Parliament, should be addressed in rules and not in the legislation, considering the point that you raise in your brief? This is a critical point and a question of privilege for the Senate and the House of Commons. It is clear at section 18 of the Constitution that both Houses have their own privileges and manage their own business and affairs.

As much as it is important for senators or members of the House of Commons to get the advice of an independent ethics councillor, who is not in the hands of the executive government, who is totally independent to maintain the autonomy of the legislative branch, it is important to maintain the autonomy of each House. That is the method used by the British in their House of Commons and in the House of Lords. The British have maintained a separation in their system through rules. The British evaluation report was published last November. I believe you are familiar with that report in which they re-evaluated the idea of the appointment of an ethics commissioner through statute. For the time being, they have decided to maintain their current system of the rules of the House of Commons.

Should we not return to the elements of the Milliken-Oliver report and, first, maintain the rules; and, second, maintain the autonomy of the management of ethics in each House of Parliament? Each House is responsible to its own members and each house has its own characteristics, and those are complementary to one another: The elected element versus the appointed one; and the permanent one versus the regenerated one through the electoral process. These elements are important.

You alluded to these points in your brief, but I should like to hear your comments from the perspective you have gained from exercising the responsibility that you have had over the last few years.

**Mr. Wilson:** We agree on the essential difference between the executive and the legislative branch of government. In regard to the question of whether each House should approach this matter in light of its own unique nature, or whether there can be a

Il convient de toujours garder à l'esprit que la séparation des pouvoirs est une question importante sur le plan constitutionnel. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question à propos du code du premier ministre.

Je suis tenté de me rallier à l'idée que le commissaire doit être responsable du code d'éthique du premier ministre.

Vous avez également parlé du nombre de titulaires de charge publique. À la page 5 de votre mémoire, vous écrivez:

Le nombre de titulaires de charge publique est très important. On compte quelque 1 300 titulaires à temps plein et environ 2 000 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et dont nous sommes responsables.

Il semble que ce sera un travail à temps plein. Le titulaire traitera avec l'exécutif. Puis, il y a le Parlement, qui est composé de deux assemblées législatives autonomes, indépendantes. Voici ma question: partagez-vous toujours l'objectif général du rapport Milliken-Oliver, selon lequel le système envisagé pour chacune des deux Chambres doit être prévu dans des règles et non dans une mesure législative, étant donné ce que vous avez écrit dans votre mémoire? Il s'agit là d'un point essentiel, et c'est le privilège du Sénat et de la Chambre des communes qui est en cause. Il est clair, à l'article 18 de la Constitution, que les deux Chambres ont leurs propres privilèges et gèrent leurs propres affaires.

Il est important pour les sénateurs et les députés d'obtenir les avis d'un conseiller en éthique indépendant, qui ne relève pas de l'exécutif, qui est totalement indépendant, pour préserver l'autonomie du législatif, mais il est tout aussi important de préserver l'autonomie de chacune des Chambres. C'est la méthode pour laquelle ont opté la Chambre des communes britanniques et la Chambre des lords. Les Britanniques ont maintenu la séparation à l'intérieur de leur système de règles. Le rapport d'évaluation britannique a été publié en novembre dernier. Je crois que vous connaissez fort bien ce rapport dans lequel on réévalue l'idée de la nomination d'un commissaire à l'éthique par voie législative. Pour l'instant, les Britanniques ont décidé de maintenir leur système actuel de règles à la Chambre des communes.

Ne devrions-nous pas en revenir aux éléments du rapport Milliken-Oliver, maintenir les règles et préserver l'autonomie de la gestion de l'éthique dans chacune des chambres du Parlement? Chacune des Chambres est responsable de ses propres membres et chacune à ses propres caractéristiques. Il y a complémentarité entre les deux institutions: élections et nominations, permanence et renouvellement par le processus électoral. Ces éléments sont importants.

Vous avez fait allusion à ces points dans votre mémoire, mais je voudrais connaître l'opinion que vous vous êtes faite en exerçant cette responsabilité ces dernières années.

**M. Wilson:** Nous sommes d'accord sur la différence essentielle entre l'exécutif et le législatif. Quant à savoir si chacune des Chambres doit aborder la question à la lumière de ses propres caractéristiques ou s'il doit y avoir un code commun, comme le

common code, as was proposed by the Milliken-Oliver report, I do not believe I am the person to respond to that point. However, I believe the legislature must establish the rules. Whether one set of rules should apply to both Houses, or whether there should be two sets of rules is something that will have to be debated. This process must be done by the legislature.

**Senator Joyal:** When you say “the legislature,” that means that each house must clearly state its objectives and the way to implement it; is that correct?

**Mr. Wilson:** That is correct.

**Senator Joyal:** Mr. Wilson, did you consider the way that the United Kingdom appoints their ethics commissioner in the person of the Clerk of Parliament, and has that been dealt with in a satisfactory way?

**Mr. Wilson:** The British experience with the parliamentary commissioner has been unsatisfactory. They are still stumbling as to how they may ultimately resolve this issue. They have a committee on standards in public life, which sits outside, and they have made some recommendations. They did have a problem with one of the commissioners who did not have adequate internal support. He would normally have expected to have been reappointed but he was not reappointed. They have a new individual who seems to have strong support.

However it works out, the important thing is that the legislature should appoint and determine the powers of that individual.

**Senator Joyal:** In that context, would you support the general approach put forward in the Milliken-Oliver report that the Speaker of each House should put through the nomination after consultation with the various representatives of the parties present in the House? That is the second recommendation under the heading of “Jurisconsult,” where it states:

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...

Clearly, this would be an initiative taken by the Houses through their Speakers, after proper consultation. Is that your proposed suggestion?

**Mr. Wilson:** That suggestion deals with the fundamental problem that has been expressed around this table as well as in the House of Commons about the appointment process. One must address the issue of the support that this individual will require, at a minimum, in order to carry out the job. Will they be coming into a hostile position imposed on the legislature? That is hardly an auspicious way to begin an appointment.

I always thought that the proposal of Senator Oliver and Mr. Milliken was a sensible one.

**Senator Joyal:** An important element in the proposed bill, which will surprise my colleagues, is the right of the opposition. If there is no opposition and no capacity to trust Parliament, I do

proposait le rapport Milliken-Oliver, je ne crois pas être celui qui doit répondre à cette question. J’estime néanmoins que l’assemblée législative doit établir les règles. Doit-il y avoir une seule série de règles pour les deux Chambres ou deux séries? Il faudra en débattre. Le processus doit relever de l’assemblée législative.

**Le sénateur Joyal:** Quand vous parlez d’assemblée législative, cela veut-il dire que chacune des chambres doit énoncer clairement ses objectifs et les modalités d’application? Est-ce bien cela?

**M. Wilson:** C’est exact.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Wilson, avez-vous étudié la façon dont le Royaume-Uni nomme son commissaire à l’éthique en la personne du greffier du Parlement, et la question a-t-elle été traitée de façon satisfaisante?

**M. Wilson:** L’expérience britannique du commissaire parlementaire n’a pas été satisfaisante. Les Britanniques ont toujours du mal à trouver une solution. Ils ont constitué un comité chargé d’étudier les normes de la vie publique, qui est indépendant, et quelques recommandations ont été formulées. Ils ont eu un problème avec un des commissaires qui ne jouissait pas d’un soutien suffisant à l’interne. Il aurait dû normalement être reconduit dans ses fonctions, mais il ne l’a pas été. Il y a maintenant un nouveau titulaire qui semble jouir d’un solide soutien.

Toutefois, le système fonctionne. La chose importante, c’est que l’assemblée législative doit nommer le titulaire et définir ses pouvoirs.

**Le sénateur Joyal:** Dans ce contexte, donneriez-vous votre appui à l’approche générale préconisée dans le rapport Milliken-Oliver voulant que le Président de chaque Chambre fasse accepter la nomination après avoir consulté les différents représentants des partis présents à la Chambre? Il s’agit de la deuxième recommandation sous la rubrique «jurisconsulte»:

Après avoir consulté les chefs des partis politiques reconnus, au Sénat et à la Chambre des communes, et toute autre personne qu’ils jugent indiqué de consulter, les présidents déposent le nom du candidat au Sénat et à la Chambre...

De toute évidence, ce serait une initiative prise par les Chambres par l’entremise des Présidents, après les consultations voulues. Est-ce la proposition que vous préconisez?

**M. Wilson:** Cette idée permet de résoudre le problème fondamental qui a été soulevé ici même et à la Chambre des communes au sujet des modalités de nomination. On ne peut pas éluder la question du soutien dont le titulaire aura besoin, au minimum, pour s’acquitter de son travail. S’il se retrouve dans un climat d’hostilité parce qu’il est imposé à l’assemblée législative, ce ne serait pas une nomination qui augure très bien.

La proposition du sénateur Oliver et de M. Milliken m’a toujours paru censée.

**Le sénateur Joyal:** Un élément important du projet de loi proposé, qui étonnera mes collègues, est le droit de l’opposition. S’il n’y a pas d’opposition et aucun moyen de faire confiance au

not think we have a Parliament. We have a Parliament dominated by the majority that sets the rules. I do not think the interests of Canadians are well served when their diversity of opinion is not expressed in Parliament. I do not think we want to establish a commissioner who would be a government appointee who would look after the opposition, especially in the Senate where everyone is equal. We do not distinguish on the basis of status and senators individually must be convinced that they will receive the most objective advice when they want to put their house in order to meet the standards of the code of ethics.

**Mr. Wilson:** I agree with that.

**The Chairman:** Mr. Wilson, you do not seem to have a very strong opinion as to whether there should be one commissioner for the two different Houses of Parliament or each House should have its own commissioner. Do you have a personal preference?

**Mr. Wilson:** If it is possible for both Houses to agree on a single individual, I think there would be some advantages to that. I think the appointment process would create the problem. If you get that out of the way, you may be able to rally to an individual who would be able to benefit from the experience here as well as in the House of Commons in order to be of greater service to all parliamentarians.

That should be your first attempt.

**The Chairman:** I foresee problems if there are two commissioners, particularly for the one member of the Senate who is also a member of the government and would have to answer to both commissioners. What if they disagreed in their opinion on something?

**Mr. Wilson:** You are talking about two commissioners for parliamentarians?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Wilson:** There is then also the responsibility for the executive branch. The Milliken-Oliver report said that the Prime Minister's code would prevail. That language is found in their report and in the proposed code. The idea, as I understand it, is that all parliamentarians would be subject to whatever Parliament agrees to for parliamentarians.

Those who are members of the cabinet would be subject to additional requirements that would be added to those, but if there were a dispute, the Prime Minister's code would prevail. That language is here and it is in my written statement.

**Senator Smith:** On this issue of whether there should be one commissioner or two, I will tell you my dilemma and invite your response. My initial reaction would be that each House should have its own for the reasons that Senator Rompkey stated when he quoted the bible with regard to no man being able to serve two masters. That is simple and fairly true.

Parlement, je ne pense pas que nous ayons un vrai Parlement. Nous avons un Parlement dominé par la majorité qui établit les règles. Je ne pense pas que les intérêts des Canadiens soient bien servis lorsque la diversité des opinions ne trouve pas son expression au Parlement. Je ne pense pas que nous voulions établir un commissaire qui serait nommé par le gouvernement et qui devrait s'occuper de l'opposition, à plus forte raison au Sénat, dont tous les membres sont égaux. Nous ne faisons aucune distinction de statut, et chacun des sénateurs doit être convaincu personnellement qu'il obtiendra les conseils les plus objectifs possible lorsqu'ils veulent mettre de l'ordre dans leurs affaires pour respecter les normes du code d'éthique

**M. Wilson:** Je suis d'accord.

**La présidente:** Monsieur Wilson, vous ne semblez pas avoir d'opinion très tranchée pour ce qui est de savoir s'il doit y avoir un commissaire pour les deux Chambres du Parlement ou un commissaire pour chacune des Chambres. Que préférez-vous?

**M. Wilson:** S'il est possible aux deux Chambres de s'entendre sur une seule personne, je crois que cela présente des avantages. C'est le processus de nomination qui peut faire problème. Si on règle cette difficulté, il est peut-être possible de s'entendre sur une personne qui pourrait profiter de l'expérience acquise ici et à la Chambre des communes pour mieux servir tous les parlementaires.

Ce devrait être la première formule à essayer.

**La présidente:** Je m'attends à des problèmes s'il y a deux commissaires, notamment pour le sénateur qui est également membre du gouvernement et qui devrait répondre aux deux commissaires. Qu'arriverait-il si leur opinion divergeait?

**M. Wilson:** Vous voulez parler de deux commissaires pour les parlementaires?

**La présidente:** C'est exact.

**M. Wilson:** Il y a aussi la responsabilité de l'exécutif. Le rapport Milliken-Oliver disait que le code du premier ministre devait l'emporter. C'est ce qu'on lit dans le rapport et dans le code proposé. L'idée, si je comprends bien, c'est que tous les parlementaires soient soumis à ce que le Parlement accepte pour les parlementaires.

Les membres du Cabinet seraient soumis à des exigences supplémentaires, mais, en cas de divergence, le code du premier ministre l'emporterait. C'est ce qu'on dit dans le rapport, et cela figure également dans mon exposé écrit.

**Le sénateur Smith:** Pour ce qui est de savoir s'il doit y avoir un commissaire ou deux, je vais vous expliquer le problème que je perçois et vous demander de répondre. La première réaction, c'est que chacune des Chambres devrait avoir son commissaire pour les raisons que le sénateur Rompkey a données lorsqu'il a cité la bible, disant qu'on ne peut servir deux maîtres. C'est simple et plutôt juste.

However, I think we have a responsibility to the public to be cost effective. When you read that no complaint can even be looked at unless it is raised by a fellow member of that House, people will not cross that line too quickly and I am wondering whether one commissioner would be really busy, let alone two.

Based on your knowledge of people in similar positions, do they keep themselves occupied in worthwhile public endeavours when the circumstances under which they can even prepare a report are as restrictive as that?

**Mr. Wilson:** The person who would look after the Prime Minister's code would have lots to do. I think you should try to have one individual to serve both Houses. With 400 parliamentarians, one individual would have a lot to do. The Parliament of Canada is four times the size of the largest provincial legislature, and I know that my Ontario colleague keeps himself pretty busy.

The other practical thing is that every one of you, if you have an issue, will expect to get a telephone call back from that individual within 15 or 20 minutes, and there are 400 of you. I think the commissioner would be gainfully employed.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Wilson for appearing before us today.

Honourable senators, we will now hear from Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet. Since we do not know who the other three people at the table are, perhaps Ms. O'Hara will introduce her colleagues.

**Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet, Privy Council Office:** I would like to introduce Linda Gobeil, Assistant Secretary, Machinery of Government, and Mr. Mitch Bloom, who also works in the Machinery of Government Secretariat. Also with us is Mr. Ron Wall, who works in the Legislation and House Planning Secretariat in Privy Council Office.

**The Chairman:** Please proceed with your presentation.

**Ms. O'Hara:** Madam Chair, honourable senators, thank you for inviting me to appear before the committee to discuss the draft Ethics Commissioner bill and the draft proposals for a code of conduct for parliamentarians.

[Translation]

As was indicated by Senator Carstairs, a draft of these documents has been handed out to you to get your input. I intend to review briefly the content of these documents, after which I will answer you questions.

[English]

Turning to the draft ethics commissioner bill, the document proposes to amend the Parliament of Canada Act and a number of other acts consequentially.

Toutefois, nous avons envers le public la responsabilité d'être économes. Quand on lit qu'aucune plainte ne peut être examinée à moins qu'elle ne soit soulevée par un collègue de la même Chambre, on ne s'empressera pas de franchir cette ligne, et je me demande si un commissaire sera vraiment occupé, à plus forte raison deux.

D'après la connaissance que vous avez des titulaires de postes semblables, se tiennent-ils occupés à un travail valable pour un intérêt public lorsque les circonstances dans lesquelles ils peuvent rédiger un rapport sont aussi restrictives?

**M. Wilson:** La personne chargée du code du premier ministre aurait beaucoup à faire. Et j'estime qu'il faudrait essayer d'avoir un seul commissaire pour les deux Chambres. Avec 400 parlementaires, une seule personne aurait amplement de travail. Le Parlement du Canada est quatre fois plus important que la plus grande assemblée législative provinciale, et je sais que mon collègue de l'Ontario se tient passablement occupé.

Autre détail pratique, chacun d'entre vous, s'il a un problème, voudra qu'on le rappelle dans les 15 ou 20 minutes, et il y a 400 parlementaires. Je crois que le commissaire mériterait son salaire.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Wilson d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre le témoignage de Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet. Puisque nous ne connaissons pas les trois autres personnes qui l'accompagnent, peut-être Mme O'Hara aura-t-elle eu l'obligeance de les présenter.

**Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé:** Permettez-moi de vous présenter Linda Gobeil, secrétaire adjointe, Appareil gouvernemental, et M. Mitch Bloom, qui fait également partie du Secrétariat de l'appareil gouvernemental. Nous sommes aussi accompagnés de M. Ron Wall, qui travaille pour le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire au Bureau du Conseil privé.

**La présidente:** Vous pouvez présenter votre exposé.

**Mme O'Hara:** Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant le comité pour parler de l'avant-projet de loi sur le poste de commissaire à l'éthique et le projet de code de déontologie des parlementaires.

[Français]

Comme l'a indiqué le sénateur Carstairs, ces documents vous ont été soumis par le gouvernement sous forme d'ébauche afin d'obtenir votre point de vue. Je propose d'examiner brièvement les dispositions de ces deux documents puis de répondre à vos questions.

[Traduction]

Pour ce qui concerne l'avant-projet de loi sur le poste de commissaire à l'éthique, le document propose de modifier la Loi sur le Parlement du Canada et plusieurs autres lois de façon corrélative.

The first provisions are administration provisions, sections 72.1 through 72.4 and they deal with the position of the ethics commissioner and the administrative elements of his or her office. Key aspects of these provisions includes the fact that the process for appointing the commissioner would be the same as that used for the Auditor General. In addition, under House Standing Order 111.1, the proposed nominee would be referred to a standing committee and then a motion would be brought forward to the House for the nominee's appointment that would be subject to a vote without debate or amendment.

The commissioner would only be appointed to a single, non-renewable, five-year term and could not be removed, except for cause, on address of the Senate and the House. This clause is similar to that used for other agents of Parliament and is intended to help ensure the incumbent's independence.

The office of the ethics commissioner would join the Senate, House of Commons and the Library of Parliament as one of four Parliamentary entities. Moreover, the commissioner would have full control over the management and administration of the office, providing the ethics commissioner with the same organizational powers and latitude as other agents of Parliament.

The next section deals with the commissioner's functions in relation to parliamentarians. Section 72.5 deals with these functions. In particular, you would note that, acting under the auspices of Parliament, the commissioner's duties and function in relation to the conduct of parliamentarians would be assigned by the House and the Senate. Further, those responsibilities would be carried out under the direction of one or more parliamentary committees. Those provisions in that section would allow the commissioner to administer the code of conduct for parliamentarians.

The proposed bill then turns to the commissioner's functions in relation to public office-holders because, in addition to his or her work related to the code for parliamentarians, as you know, the ethics commissioner would take on the responsibilities in relation to public office-holders that are currently being handled by the Ethics Counsellor. This means that, along with supporting over 400 parliamentarians in complying with the parliamentary code, the commissioner would deal with over 3,000 public office-holders who are subject to the Prime Minister's conflict of interest and post-employment code for public office-holders, including ministers, secretaries of state, parliamentary secretaries, deputy ministers and Governor-in-Council appointments.

Key aspects of the ethics commissioner's responsibilities in relation to the public office-holders include the following. They are administering the Prime Minister's code of conduct; providing confidential advice to the Prime Minister on ethical issues and on his code and its application; and providing confidential advice to public office-holders to assist them in complying with the Prime Minister's code.

La première série de dispositions est de nature administrative. Elle va des articles 72.1 à 72.4 et traite du poste de commissaire à l'éthique et des éléments administratifs de sa fonction. D'après ces dispositions, le processus de nomination du commissaire serait le même que celui du vérificateur général. De plus, en vertu de l'article 111.1 du Règlement de la Chambre des communes, le nom du candidat proposé serait soumis à un comité permanent, après quoi une motion serait déposée à la Chambre pour la nomination du candidat, puis serait mise aux voix sans débat ni amendement.

Nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans, le commissaire ne pourrait être révoqué que par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre. Cette disposition, qui est semblable à celle qui est utilisée pour d'autres hauts fonctionnaires du Parlement, permet d'assurer l'indépendance du titulaire.

Le commissariat à l'éthique serait l'une de quatre institutions parlementaires, les trois autres étant le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement. Le commissaire serait également responsable de la gestion du commissariat: il aurait les mêmes pouvoirs d'organisation et la même latitude que les autres hauts fonctionnaires du Parlement.

Les dispositions suivantes traitent du rôle du commissaire à l'éthique par rapport aux parlementaires. L'article 72.5 expose ce rôle. J'attire votre attention sur le fait que le commissaire, agissant sous les auspices du Parlement, serait chargé des fonctions qui lui sont confiées par les Chambres du Parlement en vue de régir la conduite des parlementaires. De plus, il s'acquitterait de ses fonctions sous la direction d'un ou plusieurs comités parlementaires. Les dispositions de cet article permettraient donc au commissaire d'administrer le code de déontologie des parlementaires.

L'avant-projet de loi traite ensuite du rôle du commissaire à l'éthique par rapport aux titulaires de charges publiques. En effet, à part son travail lié au code de déontologie des parlementaires, le commissaire assumerait à l'égard des titulaires de charges publiques les fonctions actuellement remplies par le conseiller en éthique. Cela signifie qu'en plus d'aider plus de 400 parlementaires à respecter le code, le commissaire devrait s'occuper de plus de 3 000 titulaires de charges publiques soumis au Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, y compris les ministres, les secrétaires d'État, les secrétaires parlementaires, les sous-ministres et les personnes nommées par décret du gouverneur en Conseil.

Les principales responsabilités du commissaire à l'éthique à l'égard des titulaires de charges publiques seraient, entre autres, les suivantes: administrer le code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat; donner au premier ministre des avis confidentiels sur toute question d'éthique, notamment sur le code et son application; et donner des avis confidentiels aux titulaires de charges publiques afin de les aider à respecter le code.

Section 72.7 provides a mechanism for parliamentarians to file a complaint with the commissioner about a minister or a secretary of state. This process provides that the ethics commissioner must always prepare a report as a result of a request from a parliamentarian, including when the commissioner decides to discontinue his or her examination. That report must be provided at the same time to the Prime Minister, the parliamentarian who made the request, the person who was the subject of the request, and to the public. Finally, the report would set out the facts in question, provide an analysis of the facts and include the ethics commissioner's conclusion.

Section 72.8 lays out the investigative powers of the ethics commissioner, which are exactly the same as those provided to the Auditor General. They include summoning witnesses and compelling them to give evidence orally or in writing; the power to compel someone to produce documents; and the ability to issue and enforce a subpoena.

These powers could be exercised independently and could be called upon in the course of providing advice to the Prime Minister or in looking at ministerial conduct as a result of a request from a parliamentarian.

Section 72.9(1) would require the commissioner to prepare an annual report three months after the end of each fiscal year. That report would be provided to the Speakers who would table it directly in their respective chambers.

I turn now to the parliamentary code of conduct.

[Translation]

I would now like to talk to you about draft rules for an ethics code for parliamentarians. It is essentially the Oliver-Milliken report translated into a series of rules that could be included in the *Rules of the Senate* or the *Standing Orders of the House of Commons*.

[English]

In the briefing books provided by the government to the committee you will find under Tab E a document entitled, "Comments on Technical Changes to implement the 1997 Milliken-Oliver Report..." This document lists the deviations from the Oliver-Milliken code in the proposed parliamentary code. These deviations reflect an updating of definitions to conform with changes since 1997 or provisions in statutes such as the Income Tax Act.

In addition, as the Leader of the Government in the Senate has indicated, three significant modifications have been put forward for the consideration of parliamentarians. One deals with a single ethics commissioner responsible for both ministerial and parliamentary ethics issue; the second relates to spousal disclosure; and the third to the reporting by the House commissioner to separate Senate and House committees rather than a joint committee.

I would like to explain briefly the provisions of the draft code. First, section 3 outlines the principles, which are taken from the Oliver-Milliken code.

L'article 72.7 décrit le mécanisme par lequel les parlementaires peuvent porter plainte auprès du commissaire contre un ministre ou un secrétaire d'État. Le processus établit que le commissaire à l'éthique doit toujours présenter un rapport pour donner suite à la demande d'un parlementaire, même s'il décide d'en interrompre l'étude. Le rapport doit être remis en même temps au premier ministre, au parlementaire ayant formulé la demande, à la personne visée par la demande et au public. Enfin, le rapport doit décrire les faits, en faire une analyse et comprendre les conclusions du commissaire à l'éthique.

L'article 72.8 énonce les pouvoirs d'enquête du commissaire à l'éthique, qui sont exactement les mêmes que ceux du vérificateur général. Il peut donc sommer des témoins à déposer, oralement ou pas écrit, obliger quelqu'un à présenter des documents et assigner quelqu'un à comparaître et faire exécuter la comparution.

Ces pouvoirs seraient exercés de façon indépendante et pourraient être invoqués par le commissaire alors qu'il conseille le premier ministre ou qu'il examine la conduite d'un ministre suite à la demande d'un parlementaire.

Selon le paragraphe 72.9(1), le commissaire doit produire un rapport annuel trois mois après la fin de chaque année financière. Ce rapport serait remis aux Présidents qui le déposeraient directement dans leurs Chambres respectives.

Je passe maintenant au code de déontologie des parlementaires.

[Français]

J'aimerais maintenant vous entretenir d'un projet de règles constituant un code de déontologie des parlementaires. Le code traduit essentiellement le rapport Oliver-Milliken en des dispositions qui pourraient être intégrées au *Règlement du Sénat* ou au *Règlement de la Chambre des communes*.

[Traduction]

Dans les cahiers d'information qu'a remis le gouvernement au comité, vous trouverez à l'onglet E un document intitulé «Commentaires sur les modifications techniques à apporter au rapport Oliver-Milliken de 1997 sur un code de déontologie parlementaire». Ce document énumère ce qui est différent du code Oliver-Milliken. Il a fallu en effet actualiser des définitions afin de tenir compte de changements survenus depuis 1997, ou des lois comme la Loi de l'impôt sur le revenu.

De plus, comme l'a indiqué madame le leader du gouvernement au Sénat, trois modifications importantes ont été portées à l'attention des parlementaires, à savoir la nomination d'un commissaire à l'éthique responsable des questions d'éthique ministérielles et parlementaires, la divulgation des avoirs du conjoint, et le fait que le commissaire à l'éthique rend compte de ses activités à un comité du Sénat et à un comité de la Chambre plutôt qu'à un comité mixte.

J'aimerais maintenant vous expliquer brièvement les dispositions du projet de code. D'abord, l'article 3 expose les principes, qui sont tirés du code Oliver-Milliken.

Section 5 stipulates that the code is intended to apply to members of the Senate and the House of Commons. This follows the intent of the Milliken-Oliver report that a common base of rules would be important for both Houses. Of course, each House could adopt additional rules specific to its own circumstance.

Section 6 is based on the Oliver-Milliken report's intent to provide basic standards for all parliamentarians, including ministers. As you know, the Oliver-Milliken code also recognized that the Prime Minister would have additional standards for ministers, secretaries of state and parliamentary secretaries, as is the case in the United Kingdom.

Section 9 recognizes that parliamentarians may wish to participate in activities outside Parliament. The only restriction is that these outside activities must not conflict with obligations under the proposed code.

Section 10 addresses the concerns expressed by some parliamentarians concerning judicial intervention. This section specifies that nothing in the code affects Parliament's privileges, immunities and powers. This duplicates a similar provision in the Parliament of Canada Act, section 80(3), where it was also determined to be necessary.

The rules of conduct are outlined in sections 11 to 27. Section 11 is based on the traditional parliamentary conflict of interest practice that a parliamentarian must not profit from their position, and this includes the parliamentarian's family.

Section 12 provides a general rule against using public office to further private interests.

Section 13 prohibits a parliamentarian from personally benefitting or using his or her office to improperly benefit another person. This provision is similar to that found in most Canadian provincial rules.

Section 14 is based on existing House and Senate rules. Parliamentarians who may have a conflict of interest regarding matters before a committee or a House can declare this before and seek the ethics commissioner's advice on whether to participate further in parliamentary consideration of a matter.

The Milliken-Oliver report proposed a provision such as section 15 which would replace House standing order 21 and Senate rules 65(4) and 94 which all deal with voting on questions where a parliamentarian has a pecuniary interest.

Section 16 specifies that gifts and personal benefits must be refused except for those that are normally provided and could not or need not be refused. This provision will ensure transparency.

Section 17 requires the disclosure of sponsored travel exceeding \$250 to the ethics commissioner.

L'article 5 porte que le code vise les membres du Sénat et de la Chambre des communes. Selon le rapport Oliver-Milliken, il était important d'établir des règles communes pour les deux Chambres. Évidemment, chacune pourrait adopter des règles additionnelles propres à sa situation.

L'article 6 est fondé sur l'objectif du rapport Oliver-Milliken d'assujettir à des normes de base tous les parlementaires, les ministres compris. Le code Oliver-Milliken reconnaît également que le premier ministre imposerait des normes additionnelles aux ministres, aux secrétaires d'État et aux secrétaires parlementaires, comme au Royaume-Uni.

L'article 9 reconnaît que les parlementaires peuvent vouloir participer à des activités autres que leurs fonctions officielles, la seule restriction étant que ces activités ne les empêchent pas de remplir leurs obligations prévues dans le projet de code.

L'article 10 répond aux préoccupations exprimées par certains parlementaires concernant l'intervention des tribunaux. Cet article précise que rien dans le code n'a pour effet de porter atteinte aux privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement. Il reprend ce que dit le paragraphe 80(3) de la Loi sur le Parlement du Canada, qui avait également été jugé nécessaire.

Les règles de déontologie se retrouvent aux articles 11 à 27 du code. L'article 11 porte que pour éviter tout conflit d'intérêts, un parlementaire ne peut agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille.

L'article 12 établit la règle générale selon laquelle le parlementaire ne peut se servir de l'autorité que lui confère sa charge pour favoriser ses intérêts personnels.

L'article 13 interdit à un parlementaire d'utiliser les renseignements qu'il obtient en sa qualité de parlementaire pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne. Cette disposition est semblable à celle qu'on trouve dans la plupart des codes provinciaux canadiens.

L'article 14 est fondé sur les Règlements de la Chambre et du Sénat. Le parlementaire qui a des motifs de croire qu'il a un intérêt personnel dans une affaire dont est saisi un comité ou une Chambre peut le déclarer et demander au commissaire à l'éthique si, selon lui, il peut continuer de participer à l'étude de cette affaire.

Le rapport Oliver-Milliken proposait qu'une disposition comme l'article 15 remplace l'article 21 du Règlement de la Chambre des communes ainsi que le paragraphe 65(4) et l'article 94 du Règlement du Sénat qui sont tous relatifs aux votes sur des questions dans lesquelles un parlementaire a un intérêt pécuniaire.

L'article 16 précise que le parlementaire ne peut accepter de cadeaux ou d'avantages personnels sauf ceux qui sont normalement offerts et qu'on ne peut pas refuser ou qu'on n'a pas à refuser. Cette disposition assurera la transparence.

En vertu de l'article 17, les parlementaires doivent divulguer au commissaire tout déplacement payé dont le coût dépasse 250 \$.



Sections 18 to 20 follow the intent of the Oliver-Milliken report which recommended repealing the contract sections of the Parliament of Canada Act and replacing them with provisions in a code. Section 18 prohibits a parliamentarian from knowingly being a party to a contract with the Government of Canada. Section 19 prohibits having an interest in a partnership or private corporation that contracts with the government. Section 20 exempts only previously existing contracts but not extensions.

The Oliver-Milliken code recommended a confidential disclosure statement be filed with the ethics commissioner. Section 21 provides those rules.

A change from the Oliver-Milliken code is the removal of the spousal and dependant disclosure requirement. In 1997, spousal disclosure was a major concern on both sides of both Houses. For this reason, the government decided that spousal disclosure is neither necessary nor desirable at this time.

This is not to say that spouses and dependants can circumvent the code. Section 26 prohibits evasion and sections 11 through 14 of the proposed code deal with conflict of interest, which extends to family members.

Section 22 outlines the type of information to be disclosed in the confidential disclosure statement. The intention of this provision is for parliamentarians to deal on a proactive basis with foreseeable conflicts and to declare others as they arise.

Section 24 adopts the model used in many provinces and provides for the ethics commissioner to prepare a disclosure summary. As in most provinces, the nature but not value of financial interests would be publicly disclosed.

Section 26 prevents a Parliamentarian from transferring an interest, thereby taking it out of the scope of the disclosure regime.

Section 27 allows a parliamentarian to request an opinion from the ethics commissioner in respect of the code. Assuming all facts are disclosed, the opinion would be binding on the commissioner.

Sections 28 to 30 refer to the establishment or designation of a committee of the Senate and a committee of the House of Commons or a joint committee. This proposal would allow each House to be responsible for matters related to the code for its own members, if Parliament so chooses. This would be consistent with the tradition that each House is responsible for its own affairs.

Sections 31 to 34 establish a complaint process. The Milliken-Oliver report had proposed that a complaint could be made by either a Parliamentarian or by a member of the public. The draft code before you proposes that the ethics commissioner would receive a complaint only from a parliamentarian and that

Les articles 18 à 20 font suite au rapport Oliver-Milliken, qui recommandait d'abroger les articles sur les contrats de la Loi sur le Parlement du Canada et de les remplacer par des dispositions énoncées dans un code. L'article 18 interdit à un parlementaire d'être sciemment partie à un contrat conclu avec le gouvernement du Canada. L'article 19 interdit à un parlementaire d'avoir un intérêt dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat conclu avec le gouvernement. L'article 20 exempte les contrats conclus avant l'élection ou la nomination du parlementaire, mais non les prorogations.

Le code Oliver-Milliken recommandait que le parlementaire dépose auprès du commissaire à l'éthique une déclaration confidentielle énumérant ses intérêts personnels. L'article 21 détaille ces exigences.

Contrairement au code Oliver-Milliken, le projet de code n'oblige pas les membres de la famille à déclarer leurs intérêts personnels. L'obligation pour les conjoints de déclarer leurs intérêts ayant suscité de vives réactions en 1997 des deux côtés des deux Chambres, le gouvernement a décidé que cette obligation n'était ni nécessaire ni souhaitable en ce moment.

Cela ne veut pas dire que les conjoints et les autres membres de la famille peuvent se soustraire au code. L'article 26 défend aux parlementaires de contourner leurs obligations. De plus, les articles 11 à 14, qui portent sur les conflits d'intérêts, s'appliquent aux membres de la famille.

L'article 22 décrit le type de renseignements qu'il faut inclure dans la déclaration confidentielle. Cette disposition vise à inciter les parlementaires à prendre des mesures pour prévenir tout conflit et à déclarer au fur et à mesure ceux qui se produisent.

L'article 24 adopte le modèle utilisé dans beaucoup de provinces et précise que le commissaire à l'éthique doit préparer un sommaire des déclarations confidentielles. Comme dans la plupart des provinces, la nature, mais non la valeur, des intérêts financiers doit être rendue publique.

L'article 26 interdit à un parlementaire de céder un intérêt et, de ce fait, de le soustraire aux dispositions du code.

L'article 27 permet à un parlementaire de demander au commissaire de lui fournir un avis en ce qui a trait au code. Pourvu que les faits pertinents lui aient été divulgués, le commissaire est lié par son avis.

Les articles 28 à 30 visent l'établissement ou la constitution d'un comité du Sénat et d'un comité de la Chambre des communes ou d'un comité mixte. Cette proposition permettrait à chaque Chambre d'être responsable de l'application du code à ses propres membres, si c'est ce qu'elle souhaite. Cela s'inscrit dans la tradition voulant que chaque Chambre s'occupe de ses propres affaires.

Les articles 31 à 34 établissent un processus de plainte. Le rapport Oliver-Milliken avait proposé qu'une plainte puisse être présentée par un parlementaire ou un citoyen. Le projet de code propose que le commissaire à l'éthique reçoive seulement les plaintes des parlementaires, chaque plainte ne pouvant de surcroît

complaint could only come from a parliamentarian belonging to the same House. Again, this would be consistent with the tradition that each House would be responsible for its own affairs.

At the end of the code, there are some general provisions. Sections 35 to 39 are all found in the Milliken-Oliver recommendations. Committee proceedings would be held in camera due to the nature of information being presented. The ethics commissioner, with the approval of the committee, could make rules for administering the code. Timelines would be imposed for the retention of documents and files after a parliamentarian's departure from public office. The ethics commissioner and either committee could undertake general educational activities for parliamentarians and the public. The last provision of the code states that it would be permanently referred to the committee.

That concludes my presentation. I am certainly ready to respond to questions. I would note that some of my colleagues here are the technical experts on this issue so, from time to time, I will ask them to respond to your questions.

**The Chairman:** Thank you, Ms. O'Hara, for that clear walk-through of the proposed changes. It may be particularly valuable for anyone who may be watching this presentation on television and has not had the advantage of seeing the documentation that is before us.

I come back to the part of your presentation that dealt with sections 18 to 20. I believe that you suggested that it is much stronger than it is currently drafted. Is that so? Has it changed? Why are you implying that it would actually be stronger than it is?

**Ms. O'Hara:** Essentially, we took the provisions of the Milliken-Oliver report. I did not intend to imply that it would be stronger than that. They are exactly the same provisions.

**The Chairman:** What is the Privy Council Office's intent in respect of the changing nature of the Senate and in view of the fact that we have more senators involved in the arts and the arts community which depends on government support? Do you have any intention to add — or should we add — special provisions so that they may continue to practise their talent?

**Ms. O'Hara:** As you know, this is a draft and its intent is to allow for changes to any of the provisions, as required, for modification or for update. That would be the intent of this Senate committee.

**The Chairman:** Do you have any suggestions?

**Ms. O'Hara:** It is not an issue that we looked closely at when we drafted these proposed changes. Mainly, we looked to the content of the Milliken-Oliver report. I think we would be quite open to ideas from the Senate in respect of amendments that may be required or more precise drafting of the proposed changes.

**Senator Joyal:** Welcome, Ms. O'Hara. You presented the proposed changes as being "the position of the ethics commissioner who will be responsible for everyone." According

provenir que d'un parlementaire appartenant à la même Chambre. Cela aussi s'inscrirait dans la tradition selon laquelle chaque Chambre est responsable de ses propres affaires.

Le code se termine par un certain nombre de dispositions générales. Les articles 35 à 39 se trouvent toutes dans les recommandations du rapport Oliver-Milliken. Le comité siègerait à huis clos afin de garantir la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués. Le commissaire à l'éthique établirait, avec l'approbation du comité, les règles d'application du code. On imposerait un calendrier de conservation des archives d'un parlementaire après qu'il a quitté ses fonctions. Le commissaire à l'éthique ou l'un ou l'autre comité pourrait organiser des réunions éducatives afin de renseigner les parlementaires et le public. Aux termes de la dernière disposition du code, celui-ci fait l'objet d'un renvoi permanent au comité.

Voilà qui conclut mon exposé. Je suis maintenant prête à répondre aux questions. Je vous signale que je suis accompagnée d'experts de ce domaine à qui je pourrais, à l'occasion, demander de répondre à vos questions.

**La présidente:** Je vous remercie, madame O'Hara, pour cet exposé clair des changements proposés. Il pourrait être particulièrement précieux pour des gens qui suivent nos délibérations à la télévision et qui n'ont pas la possibilité de voir la documentation que nous avons devant nous.

Je vais aborder la partie de votre exposé qui traite des articles 18 à 20. Vous avez dit, je crois, que ces dispositions sont beaucoup plus fermes que dans leur forme actuelle. Est-ce bien le cas? Y a-t-il eu un changement? Pourquoi semblez-vous dire que ce sera plus ferme qu'à l'heure actuelle?

**Mme O'Hara:** Nous avons essentiellement repris les dispositions du rapport Milliken-Oliver. Je n'ai pas voulu dire que ce serait plus ferme. Les dispositions sont exactement les mêmes.

**La présidente:** Quels sont les intentions du Bureau du Conseil privé au sujet de la nature changeante du Sénat et du fait que nous avons plus de sénateurs qui s'occupent des arts et de la communauté artistique et qui dépendent du soutien du gouvernement? Avez-vous l'intention d'ajouter — ou bien devrions nous le faire vous-même — des dispositions spéciales qui leur permettraient de poursuivre leurs activités artistiques?

**Mme O'Hara:** Comme vous le savez, ce n'est qu'un avant-projet de loi qui permet d'apporter les modifications et les mises à jour nécessaires. C'est ce que nous attendons de votre comité.

**La présidente:** Avez-vous des suggestions?

**Mme O'Hara:** Ce n'est pas une question que nous vous avons examinée de près lors de la rédaction de ces modifications. Nous avons surtout étudié le contenu du rapport Milliken-Oliver. Nous serons, je crois, très ouverts aux idées du Sénat quant aux amendements qui pourraient être nécessaires sur le fond ou sur la forme.

**Le sénateur Joyal:** Bienvenue au comité, madame O'Hara. Vous avez présenté les modifications envisagées en disant que le commissaire à l'éthique serait responsable de tout le monde.

to your statement, about 3,500 people would be subject to his or her investigation. That means there would be an office containing archives — probably with the Privy Council — that would hold the files of senators, of MPs, of ministers and of all the Governor-in-Council appointees.

Personally, I have reservations about accepting that, as a legislator with the responsibility to give independent advice on government legislation and to scrutinize the government, my file would be in the Privy Council Office. I have great reservations about that. I am a legislator and my peers should judge my ethics on the basis of a set of rules. I would not like to see my files leave the Senate and be sent to the Privy Council Office, which is the department of whoever the Prime Minister of the day may be. It could be a prime minister of my party or it could be a prime minister of another party. I would not like to see that file in the hands of any prime minister. That is my first point.

The proposal, as stated, is just that — it is proposed draft legislation. It is constitutionally confused in respect of the proper separation of the status in our Constitution. The way that it is approached, especially in consideration of your comment on page 15 of your brief, would be consistent with the tradition that each House is responsible for its own affairs.

However, it is not a tradition, it is a constitutional principle. It is not the way of doing things simply because we have always done it that way and it suits our purposes. Rather, it is a constitutional principle that each House remains independent. If you read the statement of the Fathers of Confederation, you would note quite clearly that both Houses have to enjoy the same privileges as the British House of Commons enjoyed in 1867.

It is clearly stated that any legislation to be enacted needs the advice and consent of each House. This is a fundamental principle.

When we draft an ethics code — an ethics system for a House of Parliament — we cannot confuse the two Houses, and we cannot confuse the executive and the legislative functions. As much as I am for the fair implementation of strong ethics rules for legislators and, in particular, for senators, I think that confusing everything — as the draft proposals do — will not serve the purpose of better government. In fact, it will submit to the executive branch of government that we are complaining because it has too much influence over the other House, an additional control over the mechanism of ethics and reliability of each House of Parliament, especially in relation to what we had as a reference to the previous systems of ethics. I think it is wrong to import a provincial government system into the federal Parliament. Not a single provincial government operates on a bicameral basis and that must be reflected in any system we adopt. In listening to you ; and on reading the proposed bill, I do not feel is an obvious consideration. Would you comment on this?

D'après votre exposé, près de 3 500 personnes seraient soumises à ses enquêtes. Cela voudrait dire qu'il y aurait un bureau d'archives, probablement au Conseil privé, où se trouveraient les dossiers des sénateurs, des députés, des ministres et de toutes les personnes nommées par décret du Conseil.

Personnellement, j'hésite à accepter, en qualité de législateur chargé d'exprimer un avis indépendant sur les mesures législatives du gouvernement et d'examiner de près son activité, que mon dossier se trouve au Bureau du Conseil privé. J'ai de grandes réserves à ce sujet. Je suis législateur, et il appartient à mes pairs de juger ma conduite en fonction d'une série de règles. Je ne voudrais pas que mon dossier quitte le Sénat pour être envoyé au Bureau du Conseil privé, qui est en fait le ministère du premier ministre au pouvoir. Il peut s'agir d'un premier ministre appartenant à mon parti ou à un autre parti. Je n'aime pas l'idée que mon dossier sera à la disposition de n'importe quel premier ministre. C'est mon premier point.

Les propositions que vous venez de nous présenter constituent un avant-projet de loi. Or j'y trouve une certaine confusion au sujet de la séparation des deux Chambres prévue dans la Constitution. Vous dites à la page 16 de votre mémoire que «cela s'inscrit dans la tradition voulant que chaque Chambre s'occupe des ses propres affaires».

En réalité, ce n'est pas une tradition, mais plutôt un principe constitutionnel. Ce n'est pas une façon de faire les choses qui existe tout simplement parce que nous l'avons toujours fait ainsi et que cela nous convient. Comme je l'ai dit, l'indépendance des deux Chambres est un principe constitutionnel. Si vous lisez les déclarations des Pères de la Confédération, vous y verrez très clairement que les deux Chambres doivent jouir des mêmes privilèges que possédait la Chambre des communes britannique en 1867.

Il est clairement dit que toute mesure législative à appliquer nécessite l'avis et le consentement de chacune des deux Chambres. C'est là un principe fondamental.

Lorsque nous rédigeons un code de déontologie pour l'une des deux Chambres du Parlement, nous ne pouvons pas confondre les deux Chambres, tout comme nous ne pouvons pas confondre l'exécutif et le législatif. Même si je crois à l'application équitable de règles déontologiques fermes pour les législateurs et, en particulier, pour les sénateurs, je ne crois pas que le fait de tout confondre — comme le fait l'avant-projet de loi — nous permette de mieux gouverner. En fait, cela conférerait à l'exécutif, dont nous déplorons déjà l'influence excessive sur l'autre Chambre, un moyen de contrôle supplémentaire touchant l'éthique et la fiabilité de chacune des deux Chambres du Parlement, surtout par rapport au code d'éthique précédent que nous avons. Je ne crois pas qu'il convienne d'importer au Parlement fédéral un système appartenant aux gouvernements provinciaux. Aucune province n'a une assemblée bicamérale. Nous devons en tenir compte dans tout système que nous adoptons. Or je n'ai pas l'impression que ce soit le cas en vous écoutant ou en lisant l'avant-projet de loi. Qu'en pensez-vous?

**Ms. O'Hara:** Yes. In response to your first point, you will be happy to hear that the files would not be held in the Privy Council Office. In fact, the ethics commissioner would be an officer of Parliament, so the files would be part of an office of Parliament. The files in fact would be with Parliament. This particular officer of Parliament would not be subject to the Access to Information Act. That would not be an issue. These are not PCO files; these are Parliament's files. That is true for all the files, including the files of the public office-holders and parliamentarians.

On your second point, dealing with constitutional distinctions and mixing up the executive and the legislature, the proposal is based on the Milliken-Oliver report, which did not make a distinction between the House and the Senate in its recommendations. We adopted that approach.

There was, however, consideration of the practicalities of administering the same code, the notion of having common standards between the two houses and, in particular, avoiding duplication by having to have separate offices for the House and for the Senate. There was the sense that it was a workable model while recognizing, as you point out, that some important constitutional distinctions would have to be acknowledged. As the ethics commission performed his or her role, the traditions of both the House and Senate would have to be recognized.

With respect to the mixing of the executive and the legislative branches, again, the sense was that both responsibilities could be combined in one role. The bill tries to articulate the very clear differences. In drafting this proposed bill, we were quite conscious of the fact that this person would be wearing two hats, and maybe even three, frankly.

There can always be improvements to the bill has drafted to try to clarify not only what code applies when the commissioner wears a certain hat, but also what the responsibilities are when the commissioner is wearing a particular hat at a particular time. The proposal to combine the two that has been put forward, was largely based on the reading of the Milliken-Oliver report.

**Senator Joyal:** We heard from Mr. Wilson, the Ethics Counsellor. Without stating it in absolute terms, I would say that he was favouring splitting the two responsibilities. I feel that he is the best witness we can have in that he has had practical experience in the past years. He realizes that the elements of political pressure lie more in the hands of ministers, and of other government appointees rather than in the hands of average members of Parliament and average senators.

As Senator Milne mentioned the Senate is no longer composed of only rich guys, of bankers and of financial institution representatives. The Senate membership is quite diversified and represents all walks of life in Canada. Average senators are like average Canadians. The Senate is no more the exclusive privileges group reserved for affluent and well-to-do people.

**Mme O'Hara:** Pour répondre à votre premier point, permettez-moi de vous dire que les dossiers ne seraient pas conservés au Bureau du Conseil privé. En fait, le commissaire à l'éthique sera un haut fonctionnaire du Parlement. Ses dossiers seraient donc conservés au Parlement. De plus, le commissaire ne serait pas assujéti à la Loi sur l'accès à l'information. Il n'y aurait donc pas de difficultés de ce côté. Il ne s'agit pas du tout de dossiers du BCP. Ce sont des dossiers du Parlement. Ce serait d'ailleurs le cas pour tous les dossiers, y compris ceux des parlementaires et des titulaires de charges publiques.

Quant à votre second point concernant la distinction constitutionnelle et la confusion entre l'exécutif et le législatif, les propositions sont fondées sur le rapport Milliken-Oliver, qui ne fait pas de différence entre la Chambre des communes et le Sénat dans ses recommandations. Nous avons adopté cette approche.

Nous avons cependant examiné l'aspect pratique de l'administration du même code et la notion de normes communes aux deux Chambres, permettant d'éviter la constitution de deux commissariats pour la Chambre et le Sénat. Nous avons eu l'impression qu'un commissariat commun pourrait faire l'affaire si l'on pouvait, comme vous le dites, tenir compte de quelques distinctions constitutionnelles importantes. Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire devra reconnaître les traditions de chacune des deux Chambres.

Pour ce qui est de la confusion entre l'exécutif et le législatif, encore une fois, nous avons pensé combiner les deux fonctions dans un seul poste. Le projet de loi tente d'établir très clairement les différences qui existent. Lors de la rédaction, nous étions très conscients du fait que le commissaire aurait deux rôles distincts, et peut-être même trois.

Il est toujours possible d'améliorer le projet de loi en précisant non seulement le code qui s'applique quand le commissaire assume l'un de ses rôles, mais aussi les responsabilités dans chaque cas. L'idée de combiner les deux rôles qui vous est proposée est largement fondée sur le rapport Milliken-Oliver.

**Le sénateur Joyal:** Nous venons d'entendre le témoignage de M. Wilson, le conseiller en éthique. Sans le dire ouvertement, je crois qu'il était assez favorable à l'idée de séparer les deux fonctions. Je crois que nous devrions lui faire confiance à cause de l'expérience pratique qu'il a acquise ces dernières années. Il se rend compte que les pressions politiques sont attribuables davantage aux ministres et aux personnes nommées par le gouvernement qu'à la moyenne des députés et des sénateurs.

Comme le sénateur Milne l'a mentionné, le Sénat ne se compose plus uniquement de gens riches, de banquiers et de représentants d'institutions financières. Aujourd'hui, les sénateurs représentent tous les segments de la société canadienne. Le sénateur moyen est très semblable au Canadien moyen. Le Sénat n'est plus un club exclusif réservé aux riches et aux puissants.

On the basis of what Mr. Wilson mentioned, it is important that there be a clear distinction in the duties of the ethics commissioner when dealing with ministerial conduct and the code of ethics. We recognize that, if the government changes after five years, the government can change the appointee.

The Senate, however, is the stable element of Parliament. It undergoes a continuous, permanent element of renewal. We do not want to be subjected to a new ethics commissioner every five years because the government of the day changes and it wants to trust the ethics commissioner. The new government will not want to be subjected to an ethics commissioner who was appointed by the previous government and who may embarrass the Prime Minister. The Prime Minister will not want to be embarrassed by an ethics commissioner not of his stripe.

Senators will want the ethics commissioner to be independently responsible to the Senate. The element of trust is extremely important. Each one of us must feel free to consult that person and to disclose personal and financial details. Our spouses may even come under the proposed code. The consultation process is rather like going to confession. If, in six months, I remarried, I would have to phone the ethics commissioner and report my new circumstances. The commissioner must be over and above any political suspicion. As the duties of the commissioner are currently framed, I do not feel confident that I will be able to completely trust that person. The more we trust the person, the more efficient the system. If we suspect the ethics commissioner might be biased, there will be problems.

**Ms. O'Hara:** There are advantages and disadvantages to the one-person model, the two-person model, and the three-person model. It is important for this committee to consider those.

The tenure issue, is clearly a disadvantage of the one-person model for the reasons that you have raised, senator.

**The Chairman:** I wish to ask a follow-up question that particular point. You have said that all these files will be held in the office of the ethics commissioner, who will be an officer of Parliament. How can the files of a high level bureaucrat or Privy Council appointee suddenly become parliamentary? It seems to me that that is not a proper spot for some of these files to be held. It makes no sense because these people are part of the executive branch, not the parliamentary branch. It is completely different, completely separate. Does that mean that we come back, then, to what Mr. Wilson seemed to prefer, namely, to have a separate commissioner for the Prime Minister's code?

**Ms. O'Hara:** This is similar to the tenure issue. It is another of the disadvantages of trying to combine the two functions into one, namely, that you must then deal with separate registries. As you said, the public office-holders would not physically be in Parliament necessarily, but it would require this person who is wearing two or three hats to be managing two separate registries

Sur la base de ce que M. Wilson a dit, il est important qu'il y ait une distinction claire dans les fonctions du commissaire à l'éthique lorsqu'il s'occupe de la conduite des ministres et du code de déontologie. Nous sommes conscients du fait que si le gouvernement change après cinq ans, il peut remplacer la personne désignée.

Le Sénat représente cependant l'élément stable du Parlement. Il connaît un processus permanent et continu de renouvellement. Nous ne voulons pas être soumis à un commissaire à l'éthique qui changerait tous les cinq ans avec les changements de gouvernement. De son côté, un nouveau gouvernement ne voudra pas être soumis à un commissaire à l'éthique nommé par un gouvernement précédent, qui pourrait vouloir embarrasser le premier ministre. Celui-ci ne voudra pas être embarrassé par un commissaire arborant des couleurs différentes.

Les sénateurs voudront que le commissaire à l'éthique soit indépendant et rende compte de son activité au Sénat. La confiance est extrêmement importante dans ce cas. Chacun d'entre nous doit se sentir parfaitement à l'aise quand il consulte cette personne et lui divulgue ses renseignements personnels et financiers. Même nos conjoints pourraient être assujettis au code de déontologie. Les consultations ressembleront beaucoup à des confessions. Si, dans six mois, je me remariais, j'aurais l'obligation de prendre contact avec le commissaire à l'éthique pour l'en informer. Par conséquent, le commissaire doit être au-dessus de tout soupçon sur le plan politique. Mais, compte tenu de la description actuelle de ses fonctions, je n'ai pas l'impression que je pourrais vraiment lui faire confiance. Or plus nous pourrions faire confiance au commissaire, plus le système sera efficace. Si nous avons des soupçons quelconques sur son impartialité, il y aura des problèmes.

**Mme O'Hara:** Il y a des avantages et des inconvénients, que l'on nomme une, deux ou trois personnes. Il sera important que votre comité les examine.

La durée du mandat est clairement un inconvénient de la formule consistant à nommer une seule personne, pour les raisons que vous avez mentionnées, sénateur.

**La présidente:** Je voudrais poser une question qui se rattache à ce point particulier. Vous avez dit que tous ces dossiers seraient conservés au bureau du commissaire à l'éthique, qui serait un haut fonctionnaire du Parlement. Comment le dossier d'un bureaucrate de haut niveau ou d'une personne nommée par le Conseil privé peut-il devenir parlementaire? Il me semble que le Parlement n'est pas l'endroit indiqué pour conserver certains de ces dossiers. Ces gens appartiennent à l'exécutif plutôt qu'au législatif. Et les deux appareils doivent rester complètement distincts. Cela signifie-t-il que nous devons revenir à la formule que semble préférer M. Wilson, c'est-à-dire un commissaire distinct chargé du code du premier ministre?

**Mme O'Hara:** Cette question est du même ordre que celle du mandat. C'est un autre des inconvénients du cumul des deux fonctions, qui impose d'avoir des dossiers distincts. Comme vous l'avez dit, les titulaires de charges publiques ne se trouveraient pas nécessairement au Parlement, mais il serait nécessaire que le commissaire qui assume deux ou trois rôles différents établisse des

for separate populations. That is one of the disadvantages. There are administrative advantages to combining things, but there are also practical disadvantages. These are several examples of the disadvantages of this approach.

**Senator Smith:** When you say “administrative advantages,” that almost suggests that you have a control freak in charge of everything, which is exactly what we are concerned about. Without even getting into where the files will be kept and whether there will be a separate commissioner for the House and for the Senate, I think the separation between the legislative branch and the administrative branch is so fundamental that it is a hurdle that cannot be overcome. People will not have confidence that you can wear both those hats.

I want to go back for a second to a point Senator Milne touched on. Were you here today when Mr. Wilson made his presentation?

**Ms. O’Hara:** Just for the last 15 minutes, but I read his presentation, so I am familiar with it.

**Senator Smith:** He expressed grave reservations about the need for sections 18, 19 and 20. Did you hear that?

**Ms. O’Hara:** I did not.

**Senator Smith:** I am sure you will be reviewing the transcript, but were you aware, when this was being put together, of Mr. Wilson’s reservations about including those sections?

**Ms. O’Hara:** No. As I mentioned before, we essentially used what was in the Milliken-Oliver report, so certain reservations may have surfaced since the report was drafted. However, I can certainly follow up on that.

**Senator Smith:** Senator Milne raised the issue of artists and people who work with various charities. I want to come at it from another angle that is based on some years of experience. I literally spent a year of my life travelling from coast-to-coast during the 1965 election when Keith Davey and I were working together for Mr. Pearson. I was pretty young, needless to say, but ever since then I have been involved in national campaigns and I have chaired a number of them. It is becoming more and more difficult to recruit the best and the brightest, not just from the cultural community, but from the business community, from academe, from the professions, to go into public life and run for office. The more we make it seem like you have to be a Benedictine monk and put on a hair shirt every morning, the more difficult it will become.

Many people have told me that they have a sense of public duty and a desire to see the system work, but the more you put people in straitjackets, the less attractive public life will be to those people. When I read this proposal that is before us I must ask whether the adoption of this code would mean that a professor,

dépôts de dossiers différents. C’est l’un des inconvénients. Il y a des avantages administratifs au cumul, mais il y a aussi des inconvénients pratiques. Ce sont là des exemples des inconvénients de cette approche.

**Le sénateur Smith:** Quand vous parlez d’avantages administratifs, vous évoquez pour nous l’image d’un fanatique du contrôle qui serait responsable de tout. Or c’est exactement ce qui nous inquiète. Sans parler de l’endroit où les dossiers seraient conservés et de la nomination de commissaires distincts pour la Chambre et le Sénat, je crois que la question de la séparation à établir entre le législatif et l’exécutif est tellement fondamentale qu’elle constitue un obstacle impossible à surmonter. Les gens ne croiront pas qu’on peut assumer ces deux rôles en restant impartial.

J’aimerais revenir un instant à un point évoqué par le sénateur Milne. Étiez-vous présente quand M. Wilson a présenté son exposé?

**Mme O’Hara:** Je n’étais présente que pendant les quinze dernières minutes, mais j’ai lu l’exposé. Je connais donc son contenu.

**Le sénateur Smith:** Il a exprimé de fortes réserves au sujet des articles 18, 19 et 20. L’avez-vous entendu quand il en a parlé?

**Mme O’Hara:** Non.

**Le sénateur Smith:** Je suis sûr que vous le verrez dans le compte rendu, mais je suppose que vous étiez déjà au courant des réserves de M. Wilson au sujet de ces articles au moment de la rédaction de l’avant-projet de loi.

**Mme O’Hara:** Non. Comme je l’ai mentionné, nous nous sommes surtout basés sur le rapport Milliken-Oliver. Par conséquent, des réserves ont pu être exprimées depuis. Quoi qu’il en soit, je peux certainement faire un suivi à ce sujet.

**Le sénateur Smith:** Le sénateur Milne a parlé des artistes et des gens qui travaillent avec différents organismes de bienfaisance. Je voudrais aborder cette question sous un angle différent basé sur quelques années d’expérience. J’ai littéralement consacré un an de ma vie à voyager d’un bout à l’autre du pays lors des élections de 1965, quand Keith Davey et moi-même travaillions pour M. Pearson. Bien entendu, j’étais jeune à l’époque. Depuis, j’ai cependant participé à des campagnes nationales et j’en ai présidé un certain nombre. Il devient de plus en plus difficile de recruter les meilleurs et les plus brillants, non seulement dans la communauté culturelle, mais dans le monde des affaires, les milieux universitaires et les professions libérales pour les amener à s’occuper de politique et à poser leur candidature. Et ce sera encore plus difficile tant que nous continuerons à donner l’impression que nous avons besoin de saints qui endossent tous les matins leur chemise de crin.

Beaucoup de gens me disent qu’ils ont le sens du devoir public et qu’ils souhaitent que le système fonctionne, mais plus nous voulons placer les titulaires de charges publiques dans un carcan, moins la politique attirera ces gens. Quand je lis les propositions dont nous sommes saisis, je me demande si l’adoption de ce code

who teaches a part-time course at a university that receives government grants, would have a conflict of interest. If that is so, this is idiocy.

I think Mr. Wilson raised a credible point, as has Senator Milne. I am tossing in another angle on the same point. Whether it is the cultural world, the academic world, the professional world or the business world, the key here is transparency — that everyone knows; it is an open book. Ministers are something different. I have lived that life. Nobody puts a bazooka to your head and makes you accept a cabinet position; but if you do, certain duties and responsibilities go with it. This is more of a little sermon — that is too strong a word, but a bearing of the soul — to which I invite you to respond, if you care to. If you do not care to, I can understand that as well.

**Ms. O'Hara:** As I said before, clearly this is an area where we would expect to see recommendations from this committee. In the meantime, I can follow up with my colleague, Mr. Wilson, and we can look at his concerns about these sections.

[*Translation*]

**Senator Pépin:** My question is similar to Senator Joyal's concerning all the problems an ethics commissioner would have if we had to different registers for senators and members of Parliament.

The commissioner would do all this work within a five-year term of office. With all these parliamentarians and two different registers, the commissioner could not be fully efficient in his or her work before the third year in his term, which would last five years and could not be renewed.

Do you not think this term of office is a bit short?

[*English*]

**Ms. O'Hara:** You raise two very good points. The intent was, as someone has already mentioned, to try to match the electoral cycle. It has been pointed out why that will not work in this place; and I think you are pointing out another one of the problems with that period of time. This is another area where I would point out that the proposal varies from the Milliken-Oliver proposal, which was for a seven-year term and, as you say, renewable.

**The Chairman:** That is a valid point, because five years is pretty close to what a term of a Parliament might be. If the commissioner were replaced every five years, you would have a brand new commissioner starting out with a new group of members of Parliament and it would be quite chaotic. The length of the term is important.

**Senator Rompkey:** I want to raise the issue of spousal disclosure. I remember when John Crosbie was in cabinet, and the question of spousal disclosure arose. Jane Crosbie, his wife, did not exactly quote Sheila Copps who, in another context and another forum, said she was nobody's baby. Jane admitted that

signifierait qu'un professeur qui enseigne à temps partiel dans une université qui reçoit des subventions gouvernementales se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts. Si c'est le cas, c'est une vraie plaisanterie.

Je crois que M. Wilson a soulevé un point intéressant, tout comme le sénateur Milne. J'aborde ce même point sous un angle différent. Que ce soit le monde culturel, le monde universitaire, le monde professionnel ou le monde des affaires, le point essentiel ici, c'est la transparence. Il faut que tout le monde soit au courant, que ce soit un livre ouvert. La situation est différente dans le cas des ministres. J'en sais quelque chose. Toutefois, personne ne vous menace de vous faire sauter la cervelle si vous n'acceptez pas un poste au Cabinet. Par conséquent, si vous acceptez, vous devez vous plier à certaines exigences. C'est un petit sermon — le mot est peut-être un peu trop fort, je devrais plutôt dire une confidence — auquel je vous invite à répondre si vous en avez envie. Si vous préférez ne pas répondre, je comprendrai très bien.

**Mme O'Hara:** Comme je l'ai déjà dit, c'est un domaine sur lequel nous espérons que le comité formulera des recommandations. Entre-temps, je pourrais peut-être prendre contact avec mon collègue, M. Wilson, pour examiner ses préoccupations au sujet de ces articles.

[*Français*]

**Le sénateur Pépin:** Ma question rejoint celle du sénateur Joyal qui faisait état de toutes les difficultés qu'un commissaire à l'éthique rencontrerait avec les membres du Sénat et de la Chambre des communes qui utilisent deux registres différents.

Le commissaire ferait tout ce travail à l'intérieur d'un mandat d'une durée de cinq ans. Avec tous ces parlementaires et deux registres indépendants, le commissaire ne serait efficace qu'après la troisième année et son mandat, au bout de cinq ans, ne serait plus renouvelable.

Ne pensez-vous pas que la durée du mandat est un peu courte?

[*Traduction*]

**Mme O'Hara:** Vous soulevez deux très bons points. Comme quelqu'un l'a déjà mentionné, l'intention était d'essayer de suivre le cycle électoral. On a déjà parlé des raisons pour lesquelles cela ne conviendrait pas au Sénat. Vous venez de mentionner un autre problème de cette durée particulière. C'est un domaine dans lequel les dispositions proposées s'écartent du rapport Milliken-Oliver qui, comme vous le dites, recommandait un mandat renouvelable de sept ans.

**La présidente:** C'est un argument valide, parce qu'un mandat de cinq ans est très proche de la durée d'une législature. Si le commissaire était remplacé tous les cinq ans, un nouveau commissaire commencerait à s'occuper d'un nouveau groupe de députés. Ce serait le chaos. La durée du mandat est importante.

**Le sénateur Rompkey:** Je veux parler de la question de la divulgation par les conjoints. Quand John Crosbie faisait partie du Cabinet, je me rappelle que cette question avait été soulevée. Jane Crosbie, son épouse, n'avait pas alors repris les paroles de Sheila Copps qui, dans un autre contexte et un autre lieu, avait

she was John's baby but that she was quite an independent baby. She not only had a mind of her own, she had a life and career of her own and there was no way she would be associated with John's disclosure.

You have recommended that spousal disclosure is neither necessary nor desirable, and you will probably tell me that is based on Milliken-Oliver.

**Ms. O'Hara:** No.

**Senator Rompkey:** Is it not based on Milliken-Oliver? The House of Commons committee has said that any regime for members of the House of Commons should include a system of spousal disclosure. Mr. Wilson has just finished telling us that a spouse really likes this, that they appreciate having the opportunity to disclose and that it is a benefit for them.

I just wanted to you comment on the pros and cons of spousal disclosure. Should we or should we not have that?

**Ms. O'Hara:** I will not comment on whether we should or should not. The government has put forward a draft proposal that does not, as you say, include provisions for spousal disclosure. It is one of the rare exceptions in the proposal that is different from the Milliken-Oliver proposals.

Mr. Wilson pointed out that this has not created a problem for him. As I understand it, his counterparts in the provinces make exactly the same point, that it has not created a problem for them either. It has not been an issue.

The expectation was that, when we put forward this draft proposal, this was one of the areas that would probably receive the most intense scrutiny from both the House and the Senate. It sounds like that is exactly what has happened.

From my point of view, I would welcome the recommendations of the House and the Senate in this area.

**Senator Rompkey:** It seems to me, though, it is not a matter of whether it creates a problem or does not create a problem, or whether it is a benefit or not, or whether it is satisfying or not, it is a question of rights. It seems to me that is the basis on which we should be approaching it, on basis of rights. These are the rules. We recently changed the name of this committee to include "Rights." We will be talking about the rights of parliamentarians. Presumably, we should be talking about the rights of parliamentary spouses as well.

**The Chairman:** The draft before us presently excludes spouses, but I understand that the committee in the other place is grappling with this issue and is probably going to include spouses. Perhaps a middle ground would be to have the same sort of disclosure for spouses that apply to ministers' spouses. I understand that ministers' spouses must disclose their holdings to the commissioner, but that list of holdings never comes into the public domain.

déclaré qu'elle n'était le «bébé» de personne. Jane a admis qu'elle était le «bébé» de John, mais que cela ne l'empêchait pas du tout d'être parfaitement indépendante. Elle avait sa propre vie et sa propre carrière et ne voulait en aucune façon être associée à la divulgation de John.

Vous avez dit que la divulgation par les conjoints n'était ni nécessaire ni souhaitable. Vous préciserez probablement que cette affirmation se base sur le rapport Milliken-Oliver.

**Mme O'Hara:** Non.

**Le sénateur Rompkey:** Elle n'est donc pas basée sur le rapport? Le comité de la Chambre des communes a dit que tout régime applicable aux députés devrait comprendre un système de divulgation par les conjoints. M. Wilson vient de nous dire que les conjoints aiment l'idée de la divulgation, qui serait même avantageuse pour eux ou elles.

Je voudrais que vous nous parliez des avantages et des inconvénients de cette divulgation. Est-elle, oui ou non, avantageuse pour nous?

**Mme O'Hara:** Je ne saurais pas vous dire si elle est avantageuse ou non. Comme vous l'avez mentionné, le gouvernement propose un avant-projet de loi ne prévoyant pas de divulgation de la part des conjoints. C'est l'un des rares points sur lesquels nous nous écartons des propositions Milliken-Oliver.

M. Wilson a dit que cela n'avait pas occasionné de difficultés pour lui. Je crois savoir que ses homologues des provinces sont du même avis. Cette disposition ne semble pas causer de problèmes.

En présentant un avant-projet de loi dans sa forme actuelle, nous nous attendions à ce que ce soit l'un des aspects qui feraient l'objet d'un examen très serré de la part de la Chambre et du Sénat. C'est bien ce qui se passe, je crois.

Pour ma part, je serais très heureuse de recevoir les recommandations de la Chambre et du Sénat à ce sujet.

**Le sénateur Rompkey:** Pour moi, la question n'est pas de savoir si la divulgation occasionne des difficultés, est avantageuse ou est trouvée satisfaisante. C'est plutôt une question de droits. C'est d'ailleurs sur cette base que nous devrions l'aborder puisque ce code constitue des règles à suivre. Nous venons de changer le nom de notre comité afin d'y inclure le mot «droits». Nous parlons des droits des parlementaires. Peut-être devrions-nous également parler des droits des conjoints des parlementaires.

**La présidente:** L'avant-projet de loi dont nous sommes saisis exclut les conjoints, mais je crois savoir que le comité de l'autre endroit discute beaucoup de cette question et envisage en fait d'inclure les conjoints. La solution intermédiaire consisterait à inclure le même genre de divulgation qu'on demande aux conjoints des ministres. Je pense que ces conjoints doivent divulguer leurs avoirs au commissaire, mais que la liste n'est jamais rendue publique.



**Ms. O'Hara:** I also understand that the House is looking at the issue and that it is also considering exactly that question, that is, if they were to recommend adding spousal disclosure, how should it be defined? As you say, one option would be to adopt the approach that is used for ministers' spouses.

[Translation]

**Senator Pépin:** If a spouse makes a statement and the commissioner decides there is a conflict of interests, will her interests be defended by her or by the parliamentarian?

[English]

**Ms. O'Hara:** No, it would be the parliamentarian. I suspect Mr. Wilson is probably in the best position to describe how he has done this in the past, but the code applies to the parliamentarian.

[Translation]

**Senator Pépin:** If she is the one having a difficulty, she should at least be able to appear with the parliamentarian, because she is the one involved. If I am married, I would like to be able to state my views, especially if I am the one with a conflict of interests.

[English]

**The Chairman:** A spouse would not be in a conflict of interest, because he or she would have no relationship to Parliament. It would be the elected person or the appointed person who would be in a conflict of interest situation. I understand the provinces get around this by having the member of the provincial legislature handle the disclosure for his or her spouse.

Are there any further questions?

**Senator Stratton:** Briefly, I have a problem when we talk about a single commissioner, given the fact that there are 300-odd parliamentarians and 100-odd senators. It appears obvious that the domination of the House would overcome any observations that the Senate may make. For that reason, I have a great concern, because we often approach issues from quite different directions and philosophies.

How would you overcome that perception? Privately, I asked Mr. Wilson that same question, and he did not have a response. He did not know how to deal with that issue of domination by virtually a three-to-one ratio — much like the Senate is now. Would you care to respond to that?

**Ms. O'Hara:** In terms of domination, it would actually be worse because that same person would be wearing a third hat, with over 3,000 public office-holders. In fact, the Senate would be the smallest of the three populations with which the ethics commissioner would have to deal. I think this discussion has demonstrated that trying to balance all of that would likely create difficulties for the ethics commissioner.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the issue of spousal disclosure because it raises important issues in relation to the Charter. We have changed our approach. The husband, in terms

**Mme O'Hara:** Je pense aussi que la Chambre examine cette question et qu'elle s'interroge sur la définition de la divulgation par les conjoints. Comme vous le dites, il serait possible d'adopter l'approche qui s'applique aux conjoints des ministres.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Si une épouse ou une conjointe fait une déclaration au commissaire qui juge qu'elle est en conflit d'intérêts. Est-ce elle ou le parlementaire qui va venir défendre ses propres intérêts?

[Traduction]

**Mme O'Hara:** Non, ce serait le parlementaire. M. Wilson est probablement le mieux placé pour parler de ce qui s'est fait dans le passé, mais le code s'applique aux parlementaires.

[Français]

**Le sénateur Pépin:** Si c'est elle qui est prise en défaut, elle devrait au moins accompagner le parlementaire et venir s'expliquer car cela la concerne. Si j'ai un mari ou un conjoint, j'aimerais bien être capable de m'exprimer surtout si c'est moi qui est en conflit.

[Traduction]

**La présidente:** Le conjoint ne serait pas en situation de conflit d'intérêts parce qu'il n'a aucun rapport avec le Parlement. C'est la personne élue ou nommée qui aurait le conflit d'intérêts. Je crois que les provinces contournent cet obstacle en chargeant le député provincial de s'occuper de la divulgation au nom de son conjoint.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Stratton:** Je vois une difficulté quand nous parlons d'un seul commissaire qui aurait à s'occuper de quelque 300 députés et d'une centaine de sénateurs. Il me semble évident que la domination de la Chambre serait telle que les observations du Sénat n'auraient aucun poids. Cet aspect me préoccupe car nous abordons les différents sujets sous des angles différents et avec des philosophies différentes.

Que feriez-vous pour surmonter ce problème? J'ai posé la même question à M. Wilson en privé, mais il n'a pas pu répondre. Il ne savait pas comment régler ce problème de domination de la Chambre dans un rapport de trois à un. Avez-vous une opinion à ce sujet?

**Mme O'Hara:** En fait de domination, la situation serait pire en réalité puisque la même personne aurait également à s'occuper de plus de 3 000 titulaires de charges publiques. Le Sénat serait effectivement le plus petit des trois groupes dont le commissaire serait responsable. Je crois que cette discussion a démontré qu'il serait difficile pour le commissaire à l'éthique de trouver un équilibre satisfaisant.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à la question de la divulgation par les conjoints qui suscite d'importantes questions reliées à la Charte. Nous avons modifié notre approche. Sur le

of assets and property, no longer dominates the wife. As you know, this was the underlying concept of the Quebec Civil Code for centuries. That has completely totally and both partners are equal before the law, as long as they are legally married.

However, the Supreme Court came down with a decision in January, a decision that I would like you to review and discuss with us later. In what I believe was a Nova Scotia case, the court ruled that people living in a common-law relationship cannot pretend to have the same rights as people living in a legal marriage relationship. This, to me, is meaningful.

When I decide, as a citizen, to legally marry, I proclaim that the person I am marrying is the person I am uniting with in my life. This commitment is fully sanctioned by law. When I decide to live in a common-law relationship, the situation is different. The Supreme Court has recognized that. I do not have the same rights, and the same obligations, as if I were in a legal relationship. That is pretty clear.

There is a corollary position to that: if you live in a same sex relationship, you cannot go through, for the time being, a legal marriage.

This to me is very important, because in the life of a parliamentarian, status changes. Someone who was married could get divorced and live in a common-law situation; or live in a common-law situation and then get married. Parliamentarians are no different from general Canadian society. They are an exact reflection of Canadian society, in every proportion.

I believe that the issue of spousal disclosure has to reflect that. It is expected that legislators will remain above suspicion. If they try to hide something, I think that the proposal made in the draft code, section 26 and sections 11 to 14, addresses the issue in a more contemporary way. They state that you cannot do indirectly what you should not do directly.

There is no question that, if a member, a senator or a minister tries to hide something or have his partner benefit from something, it is not proper, whatever the obligation to declare spousal assets may or may not be.

I think there is a way to assure the public, recognizing the particular context in which we live. As Senator Pépin has stated, we are now in a different spousal relationship in terms of equality. We have the equality of sexes in the Charter, which must be reflected properly in the way Canadians decide to unite, and the form they will give to that union with another person.

**The Chairman:** It might be valuable for this committee if Ms. O'Hara could give to us, in written form, some suggestions on this particular matter. It is very important, and I think are you absolutely right, Senator Joyal, that this decision will be very difficult to alter. It is a well-written decision.

**Senator Joyal:** It might be helpful to include a definition of spouse.

plan des avoirs, le mari ne domine plus sa femme. Comme vous le savez, cette notion était présente dans le Code civil du Québec pendant des siècles. La situation est maintenant très différente: les deux partenaires sont égaux devant la loi, tant qu'ils sont légalement mariés.

Toutefois, la Cour suprême a rendu en janvier une décision dont vous devriez prendre connaissance pour en discuter avec nous plus tard. Dans une affaire concernant la Nouvelle-Écosse, je crois, la Cour a statué que les couples vivant en union de fait ne peuvent pas prétendre aux mêmes droits que les couples légalement mariés. Je trouve cela sensé.

Quand, en qualité de citoyen, je décide de me marier légalement, je proclame que la personne que j'épouse est la personne à qui je veux unir ma vie. Cet engagement est pleinement sanctionné par la loi. Par ailleurs, quand je décide de vivre en concubinage, la situation est différente. La Cour suprême l'a reconnu. Je n'ai alors ni les mêmes droits ni les mêmes obligations qu'en cas de mariage légal. Cela est assez clair.

Il y a un corollaire à cela: si l'on vit avec un partenaire du même sexe, on ne peut pas, pour le moment, être légalement marié avec ce partenaire.

Pour moi, cela est important car, dans la vie d'un parlementaire, les choses changent. Quelqu'un qui est marié peut divorcer et vivre en concubinage, ou encore quelqu'un qui vit en concubinage peut se marier. Les parlementaires ne sont pas différents des autres citoyens. Ils reflètent parfaitement la société canadienne à tous les égards.

Je crois que la question de la divulgation par les conjoints devrait tenir compte de ce fait. On s'attend à ce que les législateurs demeurent au-dessus de tout soupçon. S'ils tentent de cacher quelque chose, je crois que les articles 26 et 11 à 14 du projet de code abordent le problème d'une façon contemporaine, en établissant qu'on ne peut pas faire indirectement ce qu'on n'est pas censé faire directement.

Il n'y a aucun doute que si un député, un sénateur ou un ministre tente de cacher quelque chose ou de faire profiter son partenaire de quelque chose, il commet un acte répréhensible, indépendamment d'éventuelles obligations relatives à la déclaration des avoirs du conjoint.

Je crois qu'il existe un moyen de rassurer le public tout en reconnaissant le contexte particulier dans lequel nous vivons. Comme le sénateur Pépin l'a dit, les relations entre conjoints se caractérisent aujourd'hui par l'égalité. La Charte consacre l'égalité des sexes, qui doit se refléter adéquatement dans la façon dont les Canadiens décident de s'unir et la forme qu'ils veulent donner à leur union avec une autre personne.

**La présidente:** Il serait utile que Mme O'Hara fournisse au comité, par écrit, des suggestions sur cette question précise. Elle est très importante. Vous avez parfaitement raison, sénateur Joyal, de dire que cette décision sera difficile à modifier. Elle était d'ailleurs fort bien rédigée.

**Le sénateur Joyal:** Il serait également utile de définir le terme «conjoint».

**The Chairman:** How can we broaden the definition of spouse? There is absolutely no doubt that anyone in a common-law relationship is just as likely to have influence, one way or another, with his or her partner as is someone in what is now called a marriage.

**Ms. O'Hara:** We would be happy to do that, because this is clearly, as the senator points out, an area we will have to consider in the final bill.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would ask Mr. Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, to come forward.

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** Honourable senators, I will begin by reminding you of the essential points I made during our previous discussion. My fundamental use to you is to explain the existing regime. That is the expertise that I have.

I made the point to you that I do support reform of the existing regime. It is no longer serving you well. I also made the point that, if you were to adopt a new regime, you should bring in the new, but you must get rid of the old. I was pleased to hear Mr. Wilson agree with me that we should get rid of sections 14 and 15, as is proposed to you. I was also pleased to hear him follow up on my invitation to you to look at the reproduction of section 14 in the internal code of conduct, which is reproduced in different rules with different terms. He suggested to you that perhaps it is too much. I had invited you to look at that question. I was pleased with that support.

Mr. Wilson did not support my suggestion to you that section 16 be removed from the Parliament of Canada Act, and that parliamentarians be subtracted from sections 121 and 122 of the Criminal Code. That does not in any way affect my recommendation to you that this is what you should do. He said that the public interest required those provisions. I have no problem with the prohibitions, but I do have a problem with the location of the prohibitions. Why do you need that prohibition in the Parliament of Canada Act? If you are to have a new code, why would that prohibition not be put into the code and enforced by the mechanisms in the code? I do not think that Mr. Wilson and I disagree. Perhaps, I had not made clear my concern that it is not the fact that there is a prohibition; it is where the prohibition is placed. You will have two regimes under which you will be answerable to an ethics commissioner and you will be answerable to the courts. I do not see why that is necessary.

My point with respect to sections 121 and 122 of the Criminal Code is that the law has been perverted in the sense that you were never intended to be fonctionnaires or officials. Mr. Wilson made the point that, in the final decision in *Cogger*, the court made the finding that you are fonctionnaires or officials. It had been implied in *Giguère*. I would urge you to look at the policy, to look at the history behind the policy, and to look at the language and ask yourselves: "Was that the intention of our predecessor parliamentarians?" If you agree with me, that it was not the

**La présidente:** Comment pourrions-nous élargir la définition du conjoint? Il n'y a pas de doute que, dans une union de fait, le partenaire peut avoir la même influence que dans ce qu'on appelle aujourd'hui un mariage.

**Mme O'Hara:** Nous serons heureux de le faire. Comme le sénateur l'a mentionné, c'est clairement un sujet que nous devons approfondir dans le projet de loi.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais céder la parole à notre légiste et conseiller parlementaire, M. Audcent.

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada:** Honorables sénateurs, je vais commencer par vous rappeler les éléments essentiels de notre dernière discussion. Dans cette affaire, mon rôle fondamental consiste à vous expliquer le régime actuel. C'est dans ce domaine que j'ai des connaissances spécialisées.

Je vous ai dit que j'étais en faveur d'une réforme du régime actuel, qui ne vous sert plus d'une façon adéquate. Je vous ai également dit que, si vous adoptez un nouveau régime, vous devez vous débarrasser de l'ancien. J'ai été heureux d'entendre M. Wilson convenir avec moi que vous devriez vous débarrasser des articles 14 et 15 qui vous sont proposés. J'ai en outre été heureux qu'il donne suite à l'invitation que je vous avais faite de reproduire l'article 14 dans le code de déontologie interne, cette disposition étant reprise dans différentes règles dans des termes différents. Je vous ai dit que c'était peut-être trop. De mon côté, je vous avais invité à étudier cette question. Je suis donc heureux de son appui.

M. Wilson n'a pas proposé comme moi la suppression de l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada. Il n'a pas préconisé non plus que les parlementaires soient soustraits à l'application des articles 121 et 122 du Code criminel. Cela ne modifie en rien la recommandation que je vous ai faite. Il a dit que l'intérêt public impose la présence de ces dispositions. Je ne m'oppose pas du tout à ces interdictions; c'est l'endroit où elles figurent qui me dérange. Pourquoi auriez-vous besoin de cette interdiction dans la Loi sur le Parlement du Canada? Si vous avez un nouveau code, pourquoi ne pas y faire figurer l'interdiction et ne pas recourir aux mécanismes de ce code pour l'appliquer? Je ne crois pas que M. Wilson et moi soyons en désaccord. Je n'avais peut-être pas expliqué clairement que je m'opposais non à l'interdiction, mais à l'endroit où elle se trouve. Vous aurez deux régimes aux termes desquels vous devrez rendre des comptes à un commissaire à l'éthique pour l'un et aux tribunaux, pour l'autre. Je ne vois pas pourquoi cela est nécessaire.

Mon opposition aux articles 121 et 122 du Code criminel est due au fait qu'à mon avis, la loi a été dénaturée dans le sens que vous n'avez jamais été considérés comme des fonctionnaires. M. Wilson a affirmé que, dans la dernière décision rendue dans l'affaire *Cogger*, la cour a conclu que vous êtes des fonctionnaires. Cela avait été suggéré dans *Giguère*. Je vous exhorte à examiner la politique et son historique, puis à vous demander: «Était-ce là l'intention de nos prédécesseurs parlementaires?» Si vous convenez avec moi que telle n'était pas l'intention de vos

intention of your predecessor parliamentarians and that this is not serving good public policy, then why would you leave those provisions applicable to you? They cause all kinds of problems.

That is a review of my initial presentation.

In the question and answer period on that day, the question of how the existing regime applies to spouses was raised. I refreshed my memory on that question. I would draw your attention to Supreme Court of Canada case of *Angrignon v. Bonnier*, a 1934 decision of the Supreme Court of Canada. The language governing the city of Montreal was similar to our section 14 of today. Mr. Angrignon was an alderman for the City of Montreal. He proposed leasing a property he owned to the chief of police. He then transferred the property to his daughter, taking back a mortgage for the full purchase price. The daughter entered into a lease with the city, and she used the rental cheques to pay down the mortgage.

The prohibition was, if he was directly or indirectly party to a contract, or directly or indirectly interested in a contract with the city, he would be in a breach. You can recognize the similarity of the language.

The court held that the alderman was disqualified, because he was directly or indirectly interested in the lease between his daughter and the city. The court found that these words did not have a technical meaning. Your language is “concerned in,” and their language was “interested in,” but it is much the same.

The courts found that the sale to the daughter was real, it was not a simulation, but the alderman had an interest because, in concert with the daughter, there was an understanding that the rental cheques would pay the mortgage, the debt to him. That was the interest.

We can draw some lessons from that. You can be concerned in or interested in a contract through a daughter or family member, therefore, through a spouse, but you probably need something in addition to just being related. In that particular case, it was not the fact that it was the daughter who was involved; it was the fact it was the daughter plus the understanding, the agreement, the concert. You probably need a little bit more.

That raises the question about a spouse’s interest. Property laws vary from province to province. However, one of the general principles seems to be that you have an inchoate interest in your spouse’s property, without having a real interest, during the time of the marriage. That raises the question of how far you have an interest in the spouse’s interest.

Finally, it raises the question of whether you can have a double indirect. If you are interested in something through your spouse and your spouse is interested in the contracts of a company, are you interested in the contracts of a company?

prédécesseurs et que cela ne sert pas l’intérêt public, pourquoi permettriez-vous que ces dispositions continuent à s’appliquer à vous? Cela occasionne toutes sortes de difficultés.

C’était un rappel de mon exposé initial.

Au cours de la période de questions qui a suivi cet exposé, nous avons parlé de l’application du régime existant aux conjoints. J’ai essayé de rafraîchir ma mémoire à ce sujet. Je voudrais donc attirer votre attention sur l’arrêt *Angrignon c. Bonnier* rendu par la Cour suprême du Canada en 1934. Les règles régissant la Ville de Montréal étaient semblables à notre article 14 actuel. M. Angrignon était conseiller municipal à Montréal. Ayant fait le projet de louer une propriété qu’il possédait au chef de la police, il a cédé son bien à sa fille après l’avoir hypothéqué pour le plein prix d’achat. Ensuite, la fille a signé un bail avec la ville, puis s’est servi des chèques de loyer pour rembourser le prêt hypothécaire.

D’après les règles applicables, le conseiller municipal n’avait pas le droit d’être directement ou indirectement partie à un contrat ou d’avoir directement ou indirectement un intérêt dans un contrat avec la ville. Comme vous pouvez le voir, l’interdiction était très semblable à la nôtre.

La Cour a donné tort au conseiller municipal parce qu’il était directement ou indirectement intéressé au bail entre sa fille et la ville. La Cour a statué que ces mots n’avaient pas un sens technique. Dans votre cas, l’interdiction dit «mêlé» tandis que dans l’autre, c’était «intéressé», mais, en gros, cela revient au même.

La Cour a conclu que la vente à la fille était réelle et non simulée, mais que le conseiller municipal avait un intérêt car, de concert avec sa fille, il était entendu que les chèques de loyer serviraient à payer les versements du prêt hypothécaire représentant la dette qui lui était due et qui représentait donc son intérêt.

Il y a plusieurs enseignements à tirer de cette décision. Vous pouvez avoir un intérêt dans un contrat par l’intermédiaire d’une fille ou d’un membre de la famille — comme un conjoint B, mais il est probable qu’il faut quelque chose de plus que le lien de parenté. Dans le cas du conseiller municipal, on lui reprochait non la participation de sa fille, mais le fait qu’il avait une entente avec sa fille. Il faut donc un peu plus que le lien de parenté.

Cela soulève la question de l’intérêt du conjoint. Les lois sur la propriété varient d’une province à l’autre, mais il semble exister un principe général selon lequel on a un intérêt virtuel dans les biens du conjoint, sans avoir un intérêt réel, pendant la durée du mariage. Cela soulève la question de savoir jusqu’où va cet intérêt.

Enfin, il y a la question du double lien indirect. Si vous êtes intéressé à quelque chose par l’entremise de votre conjoint et que votre conjoint est intéressé aux contrats d’une société, peut-on dire que vous avez un intérêt dans les contrats de cette société?

These are more questions than answers. I cannot point to answers. I can point to the existing jurisprudence and raise the questions about which senators have to use their judgment in the existing regime.

You also raised the issue of parliamentary privilege. There are some authorities I can draw to your attention there. One is a 1990 case called *Rost v. Edwards and Others*, United Kingdom, Queen's Bench Division. In that particular case, an MP was suing a newspaper, alleging that he had lost his chance to be a committee member and to be a committee chair based on an article that had been written about him. The court held that the appointments were inside Parliament and the court could not look at that, so we know that is privileged. The court also held that the registers of members' interests did not fall within the meanings of the words "proceedings in Parliament." Registers, in the absence of doing something about it, do not fall within that meeting.

In the draft proposal before you, there is a line saying that with respect to the parliamentary side of the ethics commissioner's functions, they take place within the institution of Parliament. You will need to ask yourselves if that is adequate language. Keep in mind that the privileges, immunities and powers do not belong to Parliament; they belong to the two Houses. Is saying "within the institution of Parliament" adequate to make it within the house called the Senate? That is a question.

In the *Lane* case, which is the second authority that I will draw to your attention, the Federal Court of Appeal was reviewing a human rights tribunal decision concerning handicapped voters. The tribunal had said that the Chief Electoral Officer of Canada was an employee of Parliament and that his actions were protected by the privilege of the House of Commons. The court held that the Chief Electoral Officer is a creature of statute and not of privilege, and it specifically contrasted the position with those of the Speaker or the Sergeant-at-Arms who are associated internally with the House of Commons. Therefore, you have a list of officers of Parliament, which would include the Auditor General and the Chief Electoral Officer, who are well known. However, are these in the same category as the other officers such as the Clerk, the Law Clerk and Parliamentary Counsel, and the Sergeant-at-Arms who are officers of the houses? It comes back to that difference between "Parliament" and the "House." That is another decision your committee will want to look at.

The *Tafler* case was already drawn to your attention in your materials. That is a British Columbia case. In that case, individuals brought a petition to the court requesting access to an investigation of the premier being conducted by the Conflict of Interest Commissioner. The act provided that the commissioner was an officer of the assembly. Notice the difference between being an officer of the assembly in a unicameral system and an officer of Parliament in a bicameral system, because if you are an

Comme vous le voyez, j'ai plus de questions que de réponses. Je ne saurais pas vous indiquer où trouver ces réponses. Je peux simplement vous signaler la jurisprudence et mettre en évidence les points sur lesquels les sénateurs doivent user de leur jugement dans le régime actuel.

Vous avez également soulevé la question du privilège parlementaire. Je peux vous citer quelques précédents à ce sujet. Il y a d'abord un cas britannique qui remonte à 1990, l'affaire *Rost c. Edwards and Others*, de la Division du banc de la Reine. Dans ce cas particulier, un député poursuivait un journal, alléguant qu'il avait perdu une occasion de devenir membre et président d'un comité par suite d'un article du journal. Le tribunal a statué que les nominations faisaient partie de la procédure interne du Parlement et qu'il n'était pas habilité à les examiner. Nous savons donc que cet aspect fait partie des privilèges. Le tribunal a également soutenu que les listes mentionnant les intérêts des députés ne s'inscrivaient pas dans la définition des «délibérations du Parlement». Quand elles ne sont pas utilisées à une fin particulière, les listes en soi ne sont pas couvertes par le privilège.

Dans l'avant-projet de loi qui vous a été présenté, il y a une disposition qui dit que le côté parlementaire des fonctions du commissaire à l'éthique «s'effectue dans le cadre de l'institution du Parlement». Vous devez vous demander si ce libellé vous convient. Ne perdez pas de vue que les privilèges, immunités et pouvoirs appartiennent non au Parlement, mais aux deux Chambres. Par conséquent, est-ce que l'expression «dans le cadre de l'institution du Parlement» s'applique dans le cadre de la Chambre qui s'appelle le Sénat? C'est une question à se poser.

Dans l'affaire *Lane*, second précédent sur lequel je veux attirer votre attention, la Cour d'appel fédérale révisait la décision d'un tribunal des droits de la personne concernant des électeurs handicapés. Le tribunal avait affirmé que le directeur général des élections du Canada était un employé du Parlement et que ses actions étaient protégées par le privilège de la Chambre des communes. Pour sa part, la cour d'appel a soutenu que le directeur général des élections était issu d'une loi et non d'un privilège: elle a établi en particulier un parallèle avec le Président de la Chambre et le sergent d'armes, qui sont associés aux rouages internes de la Chambre des communes. Par conséquent, vous avez une liste de hauts fonctionnaires du Parlement qui comprendrait le vérificateur général et le directeur général des élections. Toutefois, ces deux derniers font-ils partie de la même catégorie que le greffier, le légiste et conseiller parlementaire ou le sergent d'armes, qui sont eux aussi de hauts fonctionnaires des Chambres? La réponse dépend de la différence qui existe entre «Parlement» et «Chambre». C'est donc une autre décision que le comité voudra peut-être examiner.

Le cas *Tafler* est également porté à votre attention dans la documentation. C'est une affaire de la Colombie-Britannique, dans laquelle des particuliers ont demandé à la cour de leur accorder l'accès à une enquête sur le premier ministre provincial menée par le commissaire aux conflits d'intérêts. D'après la loi applicable, le commissaire est un haut fonctionnaire de l'assemblée législative provinciale. Il y a lieu de noter la différence entre un haut fonctionnaire d'une assemblée dans un

officer of the assembly, you are associated with those privileges directly. The act provided a system whereby he reported to the legislative assembly, and that made the actual decision of whether to discipline a member subject to privilege and not reviewable by the courts, according to the court in that case.

There are two final cases also drawn to your attention, and they are both out of the Northwest Territories, the *Morin* case and the *Roberts* case, both dealt with by the same judge, curiously enough.

In the *Morin* case, Mr. Morin sought judicial review to impugn the actions of the conflicts commissioner for breach of natural justice. The commissioner argued that the court had no jurisdiction because her actions were privileged. The court agreed, finding that the role of the commissioner was an extension of the legislature's inherent right to discipline its members. The functions of the commissioner were held to be beyond the reach of the courts. However, in the *Roberts* case, the question of the appointment of the commissioner came up, and in that case, the court found that the appointment of the commissioner, which was in the statute, was reviewable by the courts, and that the commissioner had a right to natural justice.

I have just touched on those cases. Obviously they must be read and analyzed in all their detail, but I draw all that jurisprudence to the attention of your committee and you can look at that as you go ahead.

**Senator Rompkey:** Some of us are more acquainted with the Parliament of Canada Act and the Criminal Code than others. Would it be in order for Mr. Audcent to go over again the relevant sections of the Parliament of Canada Act and the Criminal Code that he feels should be retained and deleted and give us a brief description of each one? Would it help the committee at all? He could go through it briefly, verbally, and then follow it up in writing.

**Mr. Audcent:** Section 14 of the Parliament of Canada Act stops senators from being a party to or concerned in any contract with the government. Section 15 is a related, consequential section. These sections are being repealed, and I agree with the idea that they should be repealed. However, they are being picked up again in slightly altered format in the code of conduct.

There is a policy decision to be made here, and I try not to step over the policy line, but, in the last presentation, I invited you to consider whether you should be barred from participating in all contracts with government. After all, in the 21st century, government is huge. I pointed out to you that you should be barred from all contracts with the Senate, but you might want to look at business with the government and when it might or might not be acceptable. Mr. Wilson suggested that you might want to look at that as well. That is sections 14 and 15 of the Parliament of Canada Act.

système monocaméral et le même fonctionnaire dans un système bicaméral. En effet, si vous êtes haut fonctionnaire de l'assemblée, vous êtes directement associé à ses privilèges. Selon la loi applicable, le commissaire relevait de l'assemblée législative. De ce fait, la décision relative à la question de savoir s'il convenait de soumettre un membre de l'assemblée à des sanctions disciplinaires était assujettie au privilège et n'était donc pas susceptible de révision judiciaire.

Deux derniers cas sont également portés à votre attention. Les deux viennent des Territoires du Nord-Ouest et, assez curieusement, les deux ont été examinés par le même juge. Il s'agit des affaires *Morin* et *Roberts*.

Dans la première, M. Morin demandait un contrôle judiciaire, contestant les mesures prises par la commissaire aux conflits d'intérêts pour manquement à la justice naturelle. La commissaire a soutenu que la cour n'avait pas juridiction parce que les mesures en question étaient protégées dans le cadre du privilège conféré à l'assemblée législative. La cour a accepté l'argument, jugeant que le rôle de la commissaire était un prolongement du droit de l'assemblée législative d'imposer des sanctions disciplinaires à ses membres et échappait donc à la compétence des tribunaux. Toutefois, dans l'affaire *Roberts*, c'est la nomination de la commissaire qui était en cause. Dans ce cas, la cour a jugé que la nomination, prévue dans la loi, pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire et que la commissaire avait droit à la justice naturelle.

Je n'ai fait qu'effleurer ces affaires. De toute évidence, il faut lire les décisions et en analyser tous les détails. Je voulais cependant attirer l'attention du comité sur tous ces précédents pour que vous puissiez les examiner selon les besoins.

**Le sénateur Rompkey:** Certains d'entre nous connaissent mieux que d'autres la Loi sur le Parlement du Canada et le Code criminel. Est-ce que M. Audcent pourrait passer en revue les articles pertinents de la Loi sur le Parlement du Canada et du Code criminel qui devraient être conservés ou supprimés, et nous donner une brève description de chacun? Est-ce que ce serait utile pour le comité? Il pourrait le faire verbalement, d'une façon très brève, puis nous présenter un document à ce sujet.

**M. Audcent:** L'article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada interdit à tout sénateur d'être partie à un contrat avec le gouvernement ou d'y être mêlé d'aucune autre façon. L'article 15 est une mesure corrélative. Les deux articles doivent être abrogés, et je suis d'accord qu'ils le soient. Toutefois, ils sont repris en termes légèrement différents dans le code de déontologie.

Il y a une décision de politique à prendre ici. J'essaie de ne pas déborder ce cadre mais, dans mon dernier exposé, je vous avais invité à vous demander s'il convenait de vous interdire toute participation à un contrat avec le gouvernement. Après tout, au XXI<sup>e</sup> siècle, le gouvernement étend partout ses tentacules. J'ai souligné que tout contrat avec le Sénat devrait vous être interdit, mais que vous devriez pouvoir envisager de traiter avec le gouvernement dans certaines circonstances. M. Wilson a dit aussi que vous pourriez souhaiter le faire. Voilà pour les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Section 16 of the Parliament of Canada Act essentially provides that you shall not sell your services as a parliamentarian. Who could disagree? It is clear that you should not. However, I have suggested to you that the section be repealed. If you were selling your services as a parliamentarian with corrupt intent, that would already be prohibited by section 119 of the Criminal Code. If you were not doing it with corrupt intent, then you should have a provision in your code of conduct stating that you shall not sell your services. What you do not want is to have the Criminal Code, the Parliament of Canada Act, and a code of conduct — three exposures — prohibiting the same thing in three forums with different people using different criteria and values, some people understanding Parliament and others not understanding Parliament. I suggest you take section 16 out and put the prohibited conduct into your new code of conduct.

I agree that section 119 of the Criminal Code should remain. It provides that you must not be corrupt in office. Everyone would agree with that. Section 119 is an appropriate provision.

Sections 121 and 122 of the Criminal Code apply to officials, and I do not think that there is anything wrong with that. They should apply to officials of government. The problem is that the courts went on in a series of cases to come to the conclusion that senators are officials. You are not officials. You are not fonctionnaires, as the first trial judge in *Cogger* said. The result is that you are caught up in a series of provisions of prohibitions that fit very badly with your functions, and they fit very badly with the proposed code of conduct. I am concerned that you will have the courts running off in one direction interpreting section 121 of the Criminal Code, and the ethics commissioner running off in another direction interpreting your conduct as it relates to the code, and the result will not be the same.

**Senator Rompkey:** Are you suggesting an amendment to the Criminal Code? If so, should we be the ones to bring that forward?

**Mr. Audcent:** You have before you a draft bill, so you are not limited by the principle. I would like to see an amendment to the definition of “official” in section 118 of the Criminal Code that simply says it does not extend to parliamentarians and judges; because that was never the intention.

**The Chairman:** I would remind senators that this is a draft proposal. We can make any suggestion we please.

**Senator Joyal:** As Mr. Audcent has said, there could be a conflict of interpretation, thus subjecting senators to two different sets of rules.

If we are to sell this to the public, we must make it clear that the public interest will be well protected if we amend sections 121 and 122 of the Criminal Code to exclude members of Parliament, that is, senators and MPs from the ambit of those two sections. Otherwise, we may appear to be patting ourselves on the back by

L'article 16 de la même loi vous interdit en substance de vendre vos services en qualité de parlementaires. Il est clair que vous ne devez pas le faire. Toutefois, j'étais d'avis que cet article devait être abrogé. Si vous essayez de vendre vos services, à titre de parlementaires, dans une intention de corruption, un tel agissement tomberait sous le coup de l'article 119 du Code criminel. S'il n'y avait pas intention de corruption, alors une disposition du code de déontologie devrait suffire. Ce qu'il faut éviter, c'est que cette interdiction figure dans le Code criminel, la Loi sur le Parlement du Canada et le code de déontologie, vous exposant à être jugés en fonction de valeurs et de critères différents par trois catégories différentes de personnes qui connaîtraient ou ne connaîtraient pas le Parlement. À mon avis, il faudrait abroger l'article 16 et inscrire l'interdiction dans votre nouveau code de déontologie.

Je suis d'accord que l'article 119 du Code criminel devrait être maintenu. L'article interdit la corruption dans l'exercice des fonctions officielles. Tout le monde serait d'accord. L'article 119 est parfaitement raisonnable.

Les articles 121 et 122 du Code criminel s'appliquent aux fonctionnaires. Il n'y a rien de mal à cela tant qu'ils s'appliquent aux fonctionnaires. Le problème, c'est que les tribunaux ont tranché un certain nombre de cas en aboutissant à la conclusion que les sénateurs sont des fonctionnaires. Or vous ne l'êtes pas, comme l'a affirmé le juge de première instance dans l'affaire *Cogger*. Comme résultat, vous êtes assujettis à une série de dispositions d'interdiction qui s'adaptent mal à vos fonctions et encore moins au code de déontologie envisagé. Je crains fort que les tribunaux n'aillent dans une certaine direction dans leur interprétation de l'article 121 du Code criminel et que le commissaire à l'éthique n'aille dans une toute autre direction dans l'interprétation de votre conduite en fonction du code. Les résultats ne seraient donc pas les mêmes.

**Le sénateur Rompkey:** Proposez-vous de modifier le Code criminel? Si c'est le cas, devons-nous en prendre l'initiative?

**M. Audcent:** Vous êtes saisis d'un avant-projet de loi. Par conséquent, vous n'êtes pas limités par le principe. J'aimerais voir une modification de la définition de «fonctionnaire» à l'article 118 du Code criminel qui exclurait les parlementaires et les juges, que le législateur n'a jamais eu l'intention d'inclure.

**La présidente:** Je rappelle aux sénateurs que c'est un avant-projet de loi. Nous pouvons donc proposer tout ce que nous voulons.

**Le sénateur Joyal:** Comme M. Audcent l'a dit, il pourrait y avoir conflit d'interprétation qui assujettirait les sénateurs à deux ensembles différents de règles.

Si nous voulons que le public accepte un tel amendement, nous devons expliquer clairement que l'intérêt public sera protégé adéquatement si nous modifions les articles 121 et 122 du Code criminel pour exclure les parlementaires, c'est-à-dire les sénateurs et les députés. Autrement, nous aurions l'air de nous donner

trying to do something relevant on one side, and then appear to get some kind of privileged position on the other side. We have to be very careful in the way we present it to the public.

**The Chairman:** We can suggest anything we like. It depends on how persuasive we are whether or not the government listens to us and opens up those sections for amendment.

**Mr. Audcent:** Here is one example of the preoccupation that crosses my mind: Section 121(1)(c) of the Criminal Code prohibits you as officials from receiving a benefit from anybody who does business with the government. Then it says, unless you have the consent in writing of the head of your branch of government. I pointed out to you, and as the trial judge asked in *Cogger*: Who is the head of your branch of government to you as senators? You do not have recourse to that. The section provides that you cannot receive any benefit from anybody who has business dealings with the government. Both the majority and minority judges agreed that you could accept a cup of coffee. Some suggested you could accept the occasional lunch, but not a series of lunches.

I go into the draft code of conduct. It says that gifts over \$250 have to be registered, implying they can be received. It says that travel has to be registered, implying that you can fly on somebody else's ticket. If these people are doing business with the government, and you are required to register this under the code everyone will know about it. However, to receive the benefit is a criminal offence under the Criminal Code.

I have would trouble with two systems running parallel. I would like you to go to a new system, with new rules that will serve your purpose and keep the institution honourable and speak well to it, but you must get rid of the old.

**Senator Joyal:** My question is on another issue raised by our law clerk. However, if my colleagues have other questions in relation to sections 121, 122 of the Criminal Code, or section 14 and 15 of the Parliament of Canada Act, perhaps they should ask them first.

**The Chairman:** Mr. Audcent has suggested the Criminal Code already covers it, so it should be taken out.

**Senator Joyal:** I would like to come to back to your point related to the issue of privilege.

I think you stated clearly that the ethics commissioner would not be an officer of Parliament. In my opinion, he would not be an officer of Parliament in the traditional sense because the ethics commissioner would not be an officer of the Crown. He would not give advice to the Crown. Section 17 of the Constitution states:

nous-mêmes des tapes dans le dos en faisant une bonne chose d'un côté, puis en essayant d'obtenir une position privilégiée de l'autre. Nous devons être très prudents dans la façon de présenter cela au public.

**La présidente:** Nous pouvons proposer n'importe quoi. Nous devons cependant nous montrer très persuasifs pour que le gouvernement nous écoute et accepte d'envisager la modification de ces articles.

**M. Audcent:** Voici un exemple des préoccupations que j'ai. L'alinéa 121(1)c) vous interdit, à titre de fonctionnaires, de recevoir un avantage de quiconque a des relations d'affaires avec le gouvernement. La disposition précise ensuite qu'elle s'applique à moins que vous n'avez obtenu par écrit le consentement du chef de la division du gouvernement qui vous emploie. Je vous ai demandé, tout comme le juge de première instance dans l'affaire *Cogger*, qui est le chef de la division du gouvernement qui emploie les sénateurs? Vous ne pouvez pas obtenir un tel consentement. L'article vous interdit de recevoir un avantage de quiconque a des relations d'affaires avec le gouvernement. Tant les juges majoritaires que les juges dissidents ont convenu que vous pouviez accepter une tasse de café. Certains ont dit que vous pouviez aller jusqu'à accepter un déjeuner à l'occasion, mais pas plusieurs déjeuners de suite.

Je passe au projet de code de déontologie qui précise que les cadeaux d'une valeur de plus de 250 \$ doivent être déclarés, ce qui implique qu'on peut les accepter. Il précise que les voyages doivent être déclarés, ce qui implique que vous pouvez prendre un vol avec le billet de quelqu'un d'autre. Si les gens en cause ont des relations d'affaires avec le gouvernement et que le code vous impose de déclarer ces avantages, tout le monde le saura. En même temps, le fait de recevoir un avantage constitue automatiquement une infraction criminelle en vertu du Code criminel.

J'aurais de la difficulté à accepter deux systèmes parallèles. J'aimerais bien que vous ayez un nouveau système, avec de nouvelles règles qui maintiendront l'honorabilité et la réputation de votre institution, mais vous devez vous débarrasser des vieilles règles.

**Le sénateur Joyal:** Ma question porte sur un autre aspect soulevé par notre légiste. Toutefois, si mes collègues veulent poser des questions sur les articles 121 et 122 du Code criminel ou sur les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada, ils feraient peut-être mieux de les poser d'abord.

**La présidente:** M. Audcent a dit que c'était déjà prévu dans le Code criminel et qu'il faudrait donc supprimer ces dispositions ailleurs.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais revenir à cette question de privilège.

Je crois que vous avez dit clairement que le commissaire à l'éthique ne serait pas un haut fonctionnaire du Parlement. À mon avis, il ne devrait pas l'être, du moins pas dans le sens classique, parce qu'il ne serait pas un agent de la Couronne et ne conseillerait pas la Couronne. L'article 17 de la Loi constitutionnelle est ainsi libellé:



There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

That is the Parliament of Canada. There are three components to the Parliament of Canada.

An ethics commissioner, in the context of this proposed bill, should not be given the status of being assimilated into the traditional definition of an officer of the Crown. In my opinion, the ethics commissioner in relation to the Senate would be an officer of the Senate, at par with the Clerk of the Senate. He is strictly essential to answer to the Senate. He is not answering to Parliament as a whole. I think that is a very important distinction.

If we want to maintain the position that senators should be run by senators, the status of the ethics commissioner must be clear. It would be easy to say that he or she would be an officer of the Parliament like the Auditor General who is above suspicion, neutral, objective, has investigative powers, and reports to Parliament. However, in my opinion, the ethics commissioner that we should be contemplating should answer to the Senate and not to the other place. I do not want to know the report of the ethics commissioner in relation to the House of Commons. I think that senators should be in control of the ethics of the Senate, just as the other place should have control of their own ethics. That distinction is very important. This is not just a play on words. There are many legal consequences to this.

**Mr. Audcent:** I do not think I suggested that in the government draft the ethics commissioner would not be an officer of Parliament. The minister advised you that the ethics commissioner would be an officer of Parliament.

I remember I did a word search in the electronic database of the statutes a few years ago for a committee, and the word "officer of Parliament" did not come up. It is an expression that we use, but it is not an expression that you find in the statute book. It may have been enacted once or twice since, but generally speaking, it did not appear there. It is a question of how you treat it and consider it, and the minister advised you that this person would be considered to be an officer of Parliament.

The question is this: What do you want to have as opposed to what is proposed? The government has made its proposal. Senator Joyal has expressed the opinion that the ethics commissioner should be answerable to the Senate.

Clearly, the report of the ethics commissioner would be presented to both houses. Therefore, the ethics commissioner would be serving the executive, the Senate and the House of Commons. You have to make a choice whether you want to have the officer serving the executive and serving the Houses. That is your first step.

Then you come to your second step. Do you want to have an officer serving both houses? There are choices to be made.

One small part of this proposed code that has not been looked at relates to the educational function of the ethics commissioner. I am reminded of Senator Kinsella's whistle-blowing bill because

Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

Par conséquent, le Parlement du Canada comprend trois éléments.

Dans le contexte de l'avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique ne devrait pas être assimilé à la définition traditionnelle d'un agent de la Couronne. À mon avis, par rapport au Sénat, il devrait être un haut fonctionnaire du Sénat, au même titre que le greffier du Sénat. Il est essentiel qu'il soit strictement responsable envers le Sénat, et non envers l'ensemble du Parlement. Je crois que la distinction est très importante.

Si nous voulons que les sénateurs continuent de ne relever que d'autres sénateurs, le statut du commissaire à l'éthique doit être clair. Il serait facile de dire qu'il doit s'agir d'un haut fonctionnaire du Parlement comme le vérificateur général, qui est au-dessus de tout soupçon, est neutre et objectif, est investi de pouvoirs d'enquête et rend compte au Parlement. À mon avis, cependant, le commissaire à l'éthique que nous devrions envisager devrait rendre compte de son activité au Sénat, mais non à l'autre endroit. Je n'ai pas à connaître le rapport du commissaire à l'éthique concernant la Chambre des communes. Je crois que les sénateurs devraient contrôler l'éthique du Sénat, tout comme les députés devraient contrôler leur propre éthique. Cette distinction est très importante. Ce n'est pas du tout un jeu de mots. Les conséquences juridiques sont considérables.

**M. Audcent:** Je ne crois pas avoir dit que, dans l'avant-projet de loi, le commissaire à l'éthique ne serait pas un haut fonctionnaire du Sénat. Le ministre vous a dit que ce serait le cas.

Je me souviens d'avoir fait pour un comité une recherche dans la base de données électroniques des lois, il y a quelques années, et de ne pas avoir trouvé l'expression «haut fonctionnaire du Parlement». C'est une expression que nous utilisons, mais qui ne figure pas dans les lois. Elle a peut-être été inscrite une ou deux fois depuis que j'ai fait cette recherche, mais, d'une façon générale, elle est absente. Tout dépend de la façon d'envisager la question. Le ministre vous a dit que le commissaire serait considéré comme un haut fonctionnaire du Parlement.

La question est la suivante: que voulez-vous obtenir par rapport à ce qui est proposé? Le gouvernement a présenté une proposition. Le sénateur Joyal est d'avis que le commissaire à l'éthique ne devrait être responsable qu'envers le Sénat.

De toute évidence, le rapport du commissaire serait présenté aux deux Chambres. Par conséquent, le commissaire servirait l'exécutif, le Sénat et la Chambre des communes. Vous devez décider si vous voulez qu'il serve à la fois l'exécutif et les deux Chambres. C'est la première étape.

Ensuite vient la seconde. Voulez-vous que le même commissaire serve les deux Chambres? C'est un choix à faire.

Le rôle éducatif du commissaire à l'éthique est un aspect du code proposé que nous n'avons pas examiné. Cela me fait penser au projet de loi du sénateur Kinsella sur la dénonciation des actes

emphasis was put on the educational function of the proposed officer in that instance. If you have an ethics commissioner whose primary function is to speak to Canadians about ethics in Parliament and whose primary function is to promote and research ethics and whatever, and whose function of looking at the two Houses is delegated to two deputy commissioners, one for the Senate and one for the Commons, administratively you might have something that will work.

However, as an officer of the Senate, I have a clear bias in terms of the internal management of this institution, and what Senator Joyal is proposing is an option that you should consider and that is that each House will have its own, internal, ethics officer. If the appointment is made internally and the commissioner functions internally, then the benefit is that he or she is working for you, and only for you. The commissioner would be working in your interest so that you as a House can make sure that your House is well protected. You know that that person is functioning within a privileged environment and that you have the control of that environment, the same way that you have control of my position.

**Senator Joyal:** I have another question.

**The Chairman:** I have a follow-up on this subject, also. Is there any reason that we could not suggest that it is expressly stated in the bill that the ethics commissioner is an officer of Parliament? That would then be more likely to extend the question of privileges to the ethics commissioner, to their activities and their decisions that would protect senators; do you agree?

**Mr. Audcent:** I know that the draft bill tries to address this issue by saying that in doing his or her work with respect to parliamentarians, the commissioner functions within the institution of Parliament. I read that as code in that section saying that this person is functioning within the institution of Parliament and, therefore, should be considered to be carrying out parliamentary functions.

**The Chairman:** However, within the institution of Parliament, you have just pointed out to us that the institution of Parliament really does not exist; the two Houses of Parliament do.

**Mr. Audcent:** That is right. The question, Madam Chair, then becomes what does “within the institution of Parliament” mean? It is an ambiguous term. Something that happens within the Senate happens within institution of Parliament; but something can happen within the institution of Parliament and not happen within the Senate. What you need to know is that something is happening within the institution of the Senate for the Senate, and within the institution of the Commons for the Commons.

**Senator Joyal:** In relation with the definition of privileges you have quoted two cases from the Northwest Territories, interpreted by the same justice, the *Morin* case and the *Roberts* case. You

répréhensibles, parce qu'on avait alors insisté sur le rôle éducatif du fonctionnaire envisagé dans ce cas. Si nous avons un commissaire à l'éthique dont la principale fonction est de parler aux Canadiens de l'éthique du Parlement, de promouvoir l'éthique et de faire des recherches, et dont la fonction de contrôle des deux Chambres serait déléguée à deux commissaires adjoints, responsables l'un du Sénat et l'autre, de la Chambre, nous aurions un système qui pourrait fonctionner sur le plan administratif.

Toutefois, à titre de haut fonctionnaire du Sénat, j'ai clairement un préjugé en ce qui concerne le fonctionnement interne de cette institution. La proposition du sénateur Joyal — qui préconise que chacune des deux Chambres ait son propre commissaire interne à l'éthique — représente une option que vous devriez envisager. Si la nomination est faite de façon interne et que le rôle du commissaire se limite au Sénat, cette option présente l'avantage que le commissaire travaillerait pour vous et uniquement pour vous. Il travaillerait dans votre intérêt, veillant à la protection de votre Chambre. Vous saurez en même temps que le commissaire travaille dans un environnement protégé par le privilège parlementaire, et que vous contrôlez vous-même, de la même façon que vous contrôlez mon poste.

**Le sénateur Joyal:** J'ai une autre question.

**La présidente:** J'ai moi aussi une question supplémentaire. Y a-t-il une raison quelconque pour laquelle nous ne pourrions pas proposer que le projet de loi désigne expressément le commissaire à l'éthique comme haut fonctionnaire du Parlement? Ainsi, on augmenterait les chances que le commissaire, ses activités et ses décisions soient protégés par le privilège parlementaire, ce qui assurerait la protection des sénateurs. Êtes-vous d'accord?

**M. Audcent:** Je sais que l'avant-projet de loi tente de régler ce problème en disant que, dans l'exercice de ses fonctions relatives aux parlementaires, le commissaire agit dans le cadre de l'institution du Parlement. J'interprète cette disposition comme voulant dire que, lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions au Parlement, le commissaire est réputé exercer des fonctions parlementaires.

**La présidente:** Toutefois, au sujet des fonctions exercées dans le cadre de l'institution du Parlement, vous venez de nous dire que cette institution n'existe pas vraiment, contrairement à chacune des deux Chambres du Parlement.

**M. Audcent:** C'est exact. La question qui se pose, madame la présidente, est donc de savoir ce que signifie l'expression «dans le cadre de l'institution du Parlement». L'expression est ambiguë. Quand un événement se produit dans le cadre du Sénat, on pourra sûrement dire qu'il est survenu dans le cadre de l'institution du Parlement. Pourtant, une chose peut se produire dans le cadre de l'institution du Parlement sans nécessairement se situer dans le cadre du Sénat. Il serait préférable de dire qu'une chose s'est produite dans le cadre de l'institution du Sénat pour le Sénat et dans le cadre de l'institution de la Chambre des communes pour la Chambre des communes.

**Le sénateur Joyal:** En parlant de privilège parlementaire, vous avez mentionné deux cas des Territoires du Nord-Ouest, les affaires *Morin* et *Roberts*, dans lesquelles les décisions ont été

mentioned that in the *Morin* case, the judge came to the conclusion that the role of the ethics commissioner, as defined in the rules, was outside the scope of the judicial review, while the appointment of the ethics commissioner, having been entrenched in a statute that is in formal legislation, was reviewable by the court.

This is important. One of the key decisions that we must make as a House of Parliament is where we want to draw the line in terms of the role of the court in reviewing the ethics of senators.

As the Oliver-Milliken report has suggested, the appointment of the ethics commissioner or a juriconsult could remain within the ambit of both Houses, so that the responsibility would remain in the Senate and the House of Commons.

The moment we legislate in terms of the appointment of the commissioner, then the case of *Roberts* confirms exactly that point. As long as we legislate internally, through the *Rules of the Senate of Canada*, we remain the master of the system. What was the date that you gave for the *Roberts* case that supports this position?

**Mr. Audcent:** The *Roberts* case was decided in 2002. The case was based upon language saying that the commissioner could be removed for incapacity or cause. However, the draft bill before you refers to having tenure during good behaviour. They seem to be close. Certainly, *Roberts* is an indication that the courts might wish to look at that appointment at some time if they were troubled.

**The Chairman:** Is not the key point in *Roberts* not that they did not have a statute or they did have a statute, but that they did not follow the statute?

**Mr. Audcent:** My understanding of the *Roberts* case was that the person was dismissed, went to the court, and the court said, "Yes, we can consider this, because there is a statute giving you a term." They would not have looked at this had the issue been internal to the house.

**The Chairman:** I have an opinion here from our researcher from the Library of Parliament that that is not quite right.

**Senator Joyal:** On that point, Madam Chair, I return to our discussion last week. On the issue of privilege, I believe Senator Stratton who pointed out the confusion that exists in the average Canadian mind that when we are talking about privileges we are talking of a privileged position; that is, something we have that other people do not have and, in that way, we are above the law.

rendues par le même juge. Vous avez dit que dans l'affaire *Morin*, le juge a abouti à la conclusion que le rôle du commissaire à l'éthique, tel que défini dans les règles, n'était pas susceptible de contrôle judiciaire. Le même juge a statué que la nomination du commissaire, ayant été inscrite dans une loi, pouvait être contrôlée par un tribunal.

La distinction est importante. L'une des principales décisions que nous devons prendre, comme Chambre du Parlement, est de déterminer où tirer la ligne pour ce qui est du rôle des tribunaux dans le contrôle de l'éthique des sénateurs.

Comme l'a proposé le rapport Oliver-Milliken, la nomination du commissaire à l'éthique ou du juriconsulte devrait se situer dans le cadre des deux Chambres, de façon que la responsabilité demeure au Sénat et à la Chambre des communes.

Dès que nous aurons légiféré au sujet de la nomination du commissaire, l'interprétation faite dans l'affaire *Roberts* prévaudra. Par contre, si nous l'inscrivons dans nos statuts internes, c'est-à-dire dans le *Règlement du Sénat*, nous demeurons maîtres de la situation. À quelle date a été rendue la décision *Roberts* qui appuie cette position?

**M. Audcent:** La décision *Roberts* a été rendue en 2002. L'affaire se basait sur une disposition établissant que la nomination du commissaire pouvait être révoquée pour incapacité ou pour un autre motif déterminé. L'avant-projet de loi dont vous êtes saisis prévoit que le commissaire exerce ses fonctions à titre inamovible. Les deux dispositions semblent proches. Il est probable que les tribunaux s'intéresseront à la décision *Roberts* s'ils ont des doutes au sujet de la nomination du commissaire.

**La présidente:** J'ai cru comprendre que le point essentiel dans *Roberts* n'était pas de savoir s'il y avait ou non une disposition législative, mais de déterminer si une disposition législative avait été respectée. N'est-ce pas le cas?

**M. Audcent:** Si j'ai bien compris, il s'agissait dans l'affaire *Roberts* d'une personne qui a été renvoyée, puis qui s'est adressée aux tribunaux. Le juge a décidé qu'il était habilité à examiner l'affaire parce que la nomination de la personne en cause était prévue dans une disposition législative. La décision n'aurait pas été la même si la nomination avait été régie par un règlement interne de l'assemblée.

**La présidente:** J'ai ici une opinion venant de notre attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement, selon laquelle cela n'est pas tout à fait exact.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je voudrais revenir à notre discussion de la semaine dernière sur ce point. Au sujet du privilège parlementaire, je crois que c'est le sénateur Stratton qui a mentionné la confusion qui existe chez les gens quand on parle de privilège. Les gens ont l'impression, quand nous parlons de privilège, que les parlementaires ont des droits que les autres n'ont pas, ce qui les place en fait au-dessus des lois.

It is important for there to be a clear presentation of what we mean by “privileges.” It is also important for our house to maintain control of its own affairs. This is key to understanding this issue. Our law clerk was to look into this matter and return with his remarks. Could we have his input into that subject?

**Mr. Audcent:** I do have in front of me a passage from the *Roberts* decision. The judge said:

It seems to me that I can conveniently address these issues by stating the following questions:

The second question is:

Is the Legislative Assembly’s decision protected by privilege?

My response is that the Assembly’s position is not protected by privilege. The Legislative Assembly has chosen to circumscribe its area of privilege by statute, specifically, by providing that the Conflict of Interest Commissioner shall be appointed for a term of four years removable only for cause or incapacity.

I digress to point out that this particular project says “good behaviour,” which could be considered to be similar. That is the phrase I had in mind.

**Senator Joyal:** That illustrates the point. What must we understand as a House of Parliament, as a Senate, as an autonomous chamber? Section 18 of the Constitution states:

The privileges, immunities and powers to be held, enjoyed and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities and powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

Could you, for the benefit of our study, explain to us the meaning of privileges? What do we mean when we say the privilege of the Senate in the context of this proposed bill and in the context of the Constitution?

**Mr. Audcent:** The Constitution Act refers to your privileges, immunities and powers. There are two kinds. First, there are the privileges, immunities and powers of the House, which is the House of Commons and the Senate; and, second, there are the privileges, immunities and powers of the individual members. There are two categories.

It is interesting to note that, in Canada, each of our houses has the privileges, immunities and powers of the House of Commons of the United Kingdom. In other words, the Senate must not look

Il est donc important de dire clairement ce que nous entendons par «privilege parlementaire». Il est également important que notre Chambre garde le contrôle de ses propres affaires. Cela est essentiel pour comprendre le problème. Notre légiste devait examiner l’affaire et nous présenter des observations. Peut-il nous donner son point de vue sur le sujet?

**M. Audcent:** J’ai devant moi un extrait de la décision *Roberts*. Le juge a dit:

Je crois qu’il est commode d’aborder ce sujet en posant les questions suivantes:

La deuxième question que le juge pose est:

La décision de l’Assemblée législative est-elle protégée par le privilege parlementaire?

Ma réponse est que la décision de l’Assemblée n’est pas protégée par le privilege. L’Assemblée législative a choisi de circonscrire le champ de son privilege par voie législative et, plus précisément, en prévoyant que le commissaire aux conflits d’intérêts est nommé pour un mandat de quatre ans révocable uniquement pour un motif déterminé ou pour cause d’incapacité.

J’interromps cette citation pour mentionner que l’avant-projet de loi dit, à cet égard, «à titre inamovible», expression qui, à mon avis, est équivalente.

**Le sénateur Joyal:** Voilà qui illustre ce point. Que devons-nous comprendre, à titre de Sénat, de Chambre du Parlement ou de Chambre autonome? L’article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 est ainsi libellé:

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu’aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d’Irlande et par les membres de cette Chambre.

Pouvez-vous, pour les besoins de notre étude, nous expliquer en quoi consistent ces privilèges? Qu’entendons-nous par privilèges du Sénat dans le contexte de l’avant-projet de loi et dans le contexte de la Constitution?

**M. Audcent:** La Loi constitutionnelle définit vos privilèges, immunités et pouvoirs. Il y en a deux catégories: d’abord, les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre, c’est-à-dire la Chambre des communes et le Sénat; ensuite, ceux de chacun des membres.

Il est intéressant de noter qu’au Canada, chacune des deux Chambres possède les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Autrement dit, le

to the House of Lords for its privileges, immunities and powers, it looks to their House of Commons.

The Constitution makes these privileges, immunities and powers constitutional. The court said that they are constitutional in *Donohoe*. The Constitution states that they are to be identified by the Parliament of Canada in statute law. The statute law repeats the Constitution, essentially. The Parliament of Canada Act has a provision that provides that the privileges, immunities and powers are to be the privileges, immunities and powers of the House of Commons of the United Kingdom.

The language is unfortunate. Often, when statutes are rewritten, we update the language because language changes. What we really mean by “privileges” are the rights of Parliament. In the 21st century, that is the language that we are used to dealing with. We speak about the rights of handicapped people, people’s human rights and our democratic rights.

When you say “the rights of Parliament,” you immediately understand that these are the powers and rights that you need to have in order to do your job properly, and it makes a lot of sense that you should have those. That is referred to as the test of necessity, and that is how they evolved. They evolved against a background of being compared to a test of necessity.

These are the rights that you need in order to function as parliamentarians, and if you do not have them, you may find it difficult to continue to function. It may affect your performance in one way or another if these rights begin to be absent.

The example that comes to my mind is your right of freedom of speech, which means that you can go into the chamber and say what you want to say without fear that you will be sued, because what you say cannot be questioned in any court or place outside of Parliament. The quality of your debate is ensured by the fact that you can speak without fear.

When we think of rights in those terms, you can see that something that sounds as old-fashioned as the word “privileges” is quite essential to the functioning of senators when we think of them as rights

**Senator Stratton:** I have a problem with the *Cogger* case in that *Cogger* was caught up under the definition of “fonctionnaire,” and then later exonerated or forgiven. The courts are very activist and constantly change their interpretations of laws. Here, we want to define our rights and a code of ethics as carefully as possible. I would hate to think that, after we have done all this and achieved what we think is a pretty good solution, the courts will simply walk in, as they did with the definition of “fonctionnaire.” As the interpretation of language changes, the courts may change their interpretation of our code of ethics. I know there are no absolute guarantees on this.

Sénat n’a pas à se reporter à la Chambre des lords pour la définition de ses privilèges, immunités et pouvoirs, qui sont plutôt ceux de la Chambre des communes.

Comme ils figurent dans la Loi constitutionnelle, ces privilèges, immunités et pouvoirs sont de nature constitutionnelle, ce qui a été confirmé par les tribunaux dans l’affaire *Donohoe*. La Constitution dit que ces privilèges, immunités et pouvoirs sont prescrits par loi du Parlement du Canada. Les textes législatifs en question reprennent essentiellement le texte de la Constitution. La Loi sur le Parlement du Canada prévoit que les privilèges, immunités et pouvoirs seront ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni.

Le choix des mots n’est pas toujours très heureux. Souvent, lorsque les lois sont remaniées, nous en actualisons la langue parce que la langue évolue. Ce que nous entendons en réalité par «privilèges», ce sont les droits du Parlement. C’est le mot que nous aurions utilisé si le texte avait été écrit au XXI<sup>e</sup> siècle. Nous parlons aujourd’hui des droits des personnes handicapées, des droits de la personne, de nos droits démocratiques, etc.

Quand on dit «les droits du Parlement», tout le monde comprend immédiatement qu’il s’agit des droits et des pouvoirs dont les parlementaires ont besoin pour s’acquitter adéquatement de leurs fonctions. Il est parfaitement raisonnable qu’ils en jouissent. Le caractère raisonnable des privilèges est déterminé au moyen de ce qu’on appelle le critère de nécessité. Les privilèges évoluent par comparaison à ce critère.

Ce sont donc les droits dont vous avez besoin pour faire votre travail de parlementaires. Si vous n’en jouissiez pas, vous trouveriez difficile de vous acquitter de vos fonctions. L’absence de ces droits aurait sûrement des répercussions sur votre rendement et votre façon de travailler.

L’exemple qui me vient à l’esprit est votre droit à la liberté de parole, qui vous permet, à la Chambre, de dire ce que vous voulez sans craindre d’être poursuivis, car ce vous dites ne peut pas être contesté devant un tribunal ou à un autre endroit extérieur au Parlement. Le fait que vous puissiez parler sans crainte assure la qualité de votre débat.

Vous voyez donc que ce que désigne un terme désuet comme «privilèges» est en fait essentiel à l’exercice de vos fonctions, en qualité de sénateurs.

**Le sénateur Stratton:** L’affaire *Cogger* représente un problème pour moi parce que *Cogger* a été pris dans la définition de «fonctionnaire», puis a été par la suite exonéré. Les tribunaux sont très activistes, modifiant constamment l’interprétation des lois. Dans le cas présent, nous voulons définir nos droits et notre code de déontologie le plus soigneusement possible. Je trouve cependant odieux qu’après tout ce travail, quand nous aurons réussi à trouver une solution satisfaisante à notre avis, les tribunaux viendront tout changer, comme ils l’ont fait pour la définition de «fonctionnaire». Au fur et à mesure que l’interprétation de la langue change, les tribunaux pourraient modifier l’interprétation de notre code de déontologie. Je sais qu’il n’existe aucune garantie absolue à cet égard.

How does one overcome the unease that one will always have that the courts can decide to march in at any rate, saying they have the right to do so?

**Mr. Audcent:** Sometimes we look at the small problems and lose the big picture. The big picture is that we have a very good tradition of institutional comity in this country, in our system and in the United Kingdom from which we inherited our system. There is an enormous amount of respect between the judicial system for the independence of the legislature and the legislature for the independence of judicial system. That is the background against which we are looking at this.

The example of parliamentarians being assimilated into the words “official” or “fonctionnaire” is the exception to the rule. It happened and it is unfortunate. It goes back to an older decision, *Martineau*, which involved a member of the legislative council in the Province of Quebec. Later, there was the case of *Giguère*, who ended up not being convicted, but there was a reference that he, as a senator, was an official. Of course, it culminated in *Cogger*, who was actually convicted.

However, that is really an exception to the rule. We must realize that, generally speaking, the courts are respectful of the independence of Parliament and, generally speaking, Parliament is respectful of the independence of the courts.

**Senator Stratton:** I am still not comfortable about *Cogger*.

**Senator Joyal:** Do you share the opinion in the judgment of Justices Létourneau and Rothstein on the issue of the definition of privileges and the way the court intervened in that case?

**Mr. Audcent:** There is no doubt that the *Vaid* case is another challenge to Parliament. The holding that you could review every exercise of privilege to ensure that it was a correct exercise of privilege goes against 15 or 20 judicial decisions. I would have to count them up and see how many I could get for you. However, once again, it is the exception that makes the point. Institutional comity generally works and *Vaid* is the exception, so you now have two exceptions on the floor.

**Senator Joyal:** Exercising discipline in the Senate has been a privilege and responsibility of the Senate since 1867, and the court has to remain outside of that. That is the real definition.

We are now evaluating a proposed bill that would put aspects of that responsibility into the domain of the court. Because we would be legislating, we would be opening the door to the court. Our conscious decision must be, first, whether we want to do this and, second, whether it is essential for the purpose that we want to serve in having a code of ethics for members of the Senate. I believe that that is a very important decision on the basis that, if the Létourneau judgment of last November stands, as you said, the door is wide open for any court in the future to review any decision of the Senate pertaining to privileges. In the judgment of

Comment surmonter ce malaise qui existera toujours tant que les tribunaux peuvent décider d'intervenir à leur guise en affirmant qu'ils ont le droit de le faire?

**M. Audcent:** Il nous arrive de nous attarder aux détails et de perdre de vue le tableau d'ensemble. En réalité, nous avons une excellente tradition de courtoisie institutionnelle dans notre système, aussi bien au Canada qu'au Royaume-Uni dont nous avons emprunté les usages. Notre système judiciaire manifeste un respect considérable pour l'indépendance du législatif et, réciproquement, l'appareil législatif montre un respect considérable pour l'indépendance du judiciaire. C'est dans ce contexte que nous devons placer la situation actuelle.

L'exemple des parlementaires qui sont assimilés à des «fonctionnaires» constitue l'exception qui confirme la règle. Cela s'est produit, et c'est très malheureux. Cet exemple remonte à une décision plus ancienne, dans l'affaire *Martineau*, qui mettait en cause un membre du Conseil législatif de la province de Québec. Plus tard, nous avons eu l'affaire *Giguère*. Même s'il n'a pas été condamné, le sénateur *Giguère* a été assimilé à un fonctionnaire. Ensuite, nous avons eu *Cogger* qui, lui, a été condamné.

Toutefois, c'est vraiment l'exception qui confirme la règle. Nous devons nous rendre compte que, d'une façon générale, les tribunaux respectent l'indépendance du Parlement et le Parlement respecte l'indépendance des tribunaux.

**Le sénateur Stratton:** Je ne suis toujours pas à l'aise quand je pense à *Cogger*.

**Le sénateur Joyal:** Partagez-vous l'avis des juges Létourneau et Rothstein sur la définition des privilèges et acceptez-vous la façon dont la cour est intervenue dans ce cas?

**M. Audcent:** Il n'y a pas de doute que l'affaire *Vaid* représente un autre défi pour le Parlement. Soutenir qu'il est loisible à un tribunal de contrôler l'exercice du privilège pour en vérifier le bien-fondé est contraire aux principes établis dans 15 ou 20 décisions judiciaires. Il faudra que je les compte et que je vois combien je peux vous en procurer. Une fois de plus, cependant, c'est l'exception qui confirme la règle. La courtoisie institutionnelle existe bel et bien, en dépit de la décision *Vaid*. Nous avons donc deux exceptions.

**Le sénateur Joyal:** La prise de sanctions disciplinaires est le privilège et la responsabilité du Sénat depuis 1867. Les tribunaux doivent être maintenus à l'écart. Voilà la vraie définition.

Nous examinons actuellement un avant-projet de loi qui placerait certains aspects de cette responsabilité dans le champ de compétence des tribunaux. En inscrivant des dispositions dans une loi, nous ouvrons la porte aux tribunaux. Nous devons décider d'abord, si nous voulons vraiment agir ainsi et ensuite, si cela est essentiel pour établir un code de déontologie destiné aux membres du Sénat. Je crois que cette décision est très importante car, sur la base du jugement Létourneau de novembre dernier, comme vous l'avez dit, les tribunaux auront le champ libre à l'avenir s'ils veulent contrôler une décision du Sénat relative aux

Justice Létourneau, it was not even a statute at stake but rather an administrative decision taken by the Speaker.

Therefore, in the context of a statute, the court will not reserve its role, even though we know that traditionally they want to remain distanced from parliamentary business. The court stated very clearly in *Harvey v. the Attorney General of Canada* in 1996 that they will review the Charter in relation to parliamentary privileges. In that case, the justices stated very clearly that not only will they review whether there is privilege but also the way the privilege has been exercised. They went a step further.

That is the law of the land. This is a ruling of the Court of Appeal of the Federal Court, made after the draft bill was proposed. We cannot ignore what our own court has stated. This is not a small division of a province somewhere, so we must take that into account, and I think the opinion you are giving us on what regime we want and whether we want to open the door to court review is very important.

**Senator Andreychuk:** The trend of the court's intrusion, if my colleagues are correct, or the court's appropriate assessment of the parliamentary process, has already happened and appears to be happening with the Charter coming into place and many other things. If we go to a specific statute, will we exacerbate that position? In other words, is it a trend that is a problem and we are making it worse, or has the trend that we are talking about nothing to do with this and it is that the act itself is the problem?

**Mr. Audcent:** I really like the language that you have used, senator.

There is a natural trend, which is that the courts view things from the court's perspective. Their perspective is always: How can we help?

The Supreme Court of Canada has not spoken in *Vaid* yet. We have to wait and see whether the Supreme Court of Canada respects the line.

Ultimately, it is an issue of institutional comity. If the court wants to interpret, I suppose it can. If it wants to make declarations, it can. If it starts issuing orders, the Houses can start disobeying them. You would then have a real constitutional problem because where is the power of the Supreme Court to make this house do something?

**Senator Andreychuk:** We had a round-table discussion in the Human Rights Committee with the former Chief Justice. We were talking, of course, about the Charter of Rights and Freedoms. In a question I put to him I said that I thought parliamentarians were commenting entirely too often on judgments and offering opinions on whether they were right or wrong. I suggested that, at times, these comments were being made not at the appropriate

privileges. Dans le jugement du juge Létourneau, ce n'était même pas une loi qui était en cause, c'était une décision administrative du Président.

Par conséquent, dans le contexte d'une loi, la cour ne limitera pas son rôle, même si nous savons que, traditionnellement, l'appareil judiciaire préfère rester à l'écart des affaires parlementaires. Dans l'affaire *Harvey c. le Procureur général du Canada*, la cour a dit très clairement qu'elle est habilitée à examiner les privilèges parlementaires dans le contexte de la Charte. Les juges ont ajouté qu'ils peuvent non seulement déterminer s'il y a un privilège, mais aussi examiner la façon dont le privilège a été exercé. Ils sont donc allés plus loin.

Ce jugement est officiel. Il a été prononcé par la Cour d'appel fédérale après le dépôt de l'avant-projet de loi. Nous ne pouvons pas en faire abstraction. Il ne s'agit pas de la décision d'un petit tribunal provincial. Nous devons donc en tenir compte. Voilà pourquoi je crois que l'opinion que vous nous donnez sur le régime à adopter et sur l'opportunité d'ouvrir la porte aux tribunaux est très importante.

**Le sénateur Andreychuk:** La tendance des tribunaux — qu'elle soit interventionniste, si mes collègues ont raison, ou qu'elle représente une évaluation adéquate du processus parlementaire — se manifeste déjà avec la mise en place des principes de la Charte et bien d'autres facteurs. Si nous décidons d'adopter un projet de loi, est-ce que cette tendance va s'aggraver? Autrement dit, sommes-nous en présence d'une tendance que le projet de loi va aggraver ou bien est-ce que la tendance n'a rien à avoir avec cela, tout le problème résidant dans le projet de loi lui-même?

**M. Audcent:** J'aime bien votre façon d'envisager les choses, sénateur.

Il y a une tendance naturelle: les tribunaux voient les choses dans leur propre perspective, qui revient à demander: de quelle façon pouvons-nous prêter notre concours?

La Cour suprême du Canada ne s'est pas encore prononcée dans l'affaire *Vaid*. Nous allons devoir attendre pour déterminer si elle respectera la séparation des pouvoirs.

En définitive, c'est, comme je l'ai dit, une affaire de courtoisie institutionnelle. Si les tribunaux veulent interpréter, je suppose qu'ils le feront. S'ils souhaitent faire des déclarations, encore une fois, ils peuvent le faire. Par contre, si les tribunaux veulent commencer à donner des ordres, les Chambres pourront commencer à ne pas en tenir compte. Nous aurions alors un vrai problème constitutionnel car je ne vois vraiment pas où la Cour suprême irait chercher les pouvoirs nécessaires pour imposer sa volonté au Sénat.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous avons tenu une table ronde avec l'ancien juge en chef au comité des droits de la personne. Bien sûr, nous avons parlé de la Charte des droits et libertés. Dans l'une de mes questions, j'ai dit au juge qu'à mon avis, les parlementaires commentaient à mon avis un peu trop souvent les jugements et se prononçaient sur leur bien-fondé. J'ai ajouté qu'à certaines occasions, ces commentaires n'arrivaient pas au bon moment et

moments. I said that Parliament was more open to scrutinizing and criticizing the Supreme Court as opposed to supporting the independence of the court. He agreed that there was entirely too much dialogue going on.

When I used the term “trend,” it seems to me we that, as parliamentarians, we have not always been as cautious in supporting the independence of the judiciary, not as an institution of Parliament, but individual parliamentarians, which has, I think, extended a corresponding invitation to the judiciary to comment on us.

**Mr. Audcent:** I find that parliamentarians are very respectful of the court process in the *sub judice* role. When matters are in the process of being decided, parliamentarians are wary of saying anything publicly. Once the decision is rendered, it is the new state of the law. The role of parliamentarians is to look at the state of the law and see if it needs changing.

Parliamentarians are very respectful of courts through the *sub judice* rule while the decision-making process is ongoing.

**Senator Andreychuk:** Is that your opinion about senators or Parliament in general?

**Mr. Audcent:** It is my opinion about Parliament in general, from reading the newspapers. Obviously, I know this house a lot better than the other House. However, I do not think there have been too many instances where we have interfered in the court process.

**The Chairman:** Mr. Audcent, I have some concern when you say that our privileges are based on the House of Commons in Great Britain. Even before Confederation, the privileges of the House of Commons in Great Britain were questioned before the courts. The first occurred, I believe, in 1834 in *Stockdale v. Hansard*. The courts refused to accept that either House, by resolution, could determine the legal effects of its privileges. Never since that case has the House of Commons refused to admit the jurisdiction of the courts when matters of privilege arise in the course of court proceedings.

I have a quote from the report of the committee in Great Britain. I will copy it and send it to members of the committee. I think this is quite important, if we really do base our definition of rights and privileges on the House of Commons in England.

**Mr. Audcent:** Yes, Madam Chair, we do. It is in the Constitution and in the Parliament of Canada Act that the privileges of the Senate are referable to the privileges of the U.K. House of Commons. In the 19th century there was a dialogue and debate between the courts and the Houses as to the appropriate roles for each. It is clear that the courts take notice of parliamentary privilege. The courts feel that the Houses cannot, by their own act, extend their privilege. The courts feel that it is their right to say what the limits of privilege are.

que le Parlement semblait plus enclin à critiquer la Cour suprême qu'à appuyer son indépendance. Il a convenu qu'il y avait actuellement beaucoup trop de commentaires des deux côtés.

Quand j'ai utilisé le mot «tendance», je voulais dire qu'en qualité de parlementaires — non pas comme institution, mais comme membres individuels —, nous n'avons pas toujours été assez prudents pour appuyer l'indépendance du judiciaire. Cela a pu inciter les juges à agir de la même façon à notre égard.

**M. Audcent:** Je trouve que les parlementaires sont très respectueux du processus judiciaire, surtout en ce qui concerne la convention *sub judice* relative aux affaires en instance. Quand des procédures sont en cours, les parlementaires prennent garde à ne rien dire en public. Une fois la décision rendue, elle représente la nouvelle interprétation de la loi. Le rôle des parlementaires consiste à examiner cette interprétation pour déterminer s'il est nécessaire de la modifier.

Les parlementaires sont très respectueux des tribunaux quand il y a des affaires en cours

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que cet avis concerne les sénateurs ou s'étend à l'ensemble du Parlement?

**M. Audcent:** C'est mon avis au sujet du Parlement général, avis qui se base sur la lecture des journaux. Bien entendu, je connais le Sénat bien mieux que l'autre Chambre. Toutefois, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de cas où nous sommes intervenus dans le processus judiciaire.

**La présidente:** Monsieur Audcent, je suis un peu inquiète quand vous dites que nos privilèges se basent sur ceux des Communes britanniques. Même avant la Confédération, les privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni étaient contestés devant les tribunaux. Je crois que cela est arrivé pour la première fois en 1834, dans l'affaire *Stockdale c. Hansard*. Les tribunaux ont refusé d'accepter que l'une ou l'autre des deux Chambres puisse, par résolution, déterminer les effets juridiques de ses privilèges. Depuis cette décision, la Chambre des communes n'a jamais refusé d'admettre la compétence des tribunaux quand des questions de privilèges sont soulevées devant eux.

J'ai ici une citation provenant d'un rapport de comité du Royaume-Uni. Je vais en faire des copies que j'enverrai aux membres du comité. Je crois que cela est très important si nous devons baser notre définition des droits et privilèges sur celle des Communes britanniques.

**M. Audcent:** Oui, madame la présidente, c'est bien le cas. D'après la Constitution et la Loi sur le Parlement du Canada, les privilèges du Sénat sont définis par rapport à ceux des Communes britanniques. Au XIX<sup>e</sup> siècle, il y a eu un débat entre les tribunaux et les Chambres sur les rôles respectifs des uns et des autres. Il est clair que les tribunaux tiennent compte du privilège parlementaire, mais ils considèrent que les Chambres ne peuvent pas, de leur propre initiative, étendre ce privilège, estimant qu'ils ont le droit d'en définir les limites.



However, within the limits of privilege, the tradition has always been that the Houses act in an unreviewed capacity; that the Houses are masters in their own house and, if something is privileged, it is not subject to review.

The *Vaid* case says an exercise of privilege can now be reviewed, which is the danger of that case.

**Senator Joyal:** Are you suggesting to us that we should appeal the *Vaid* case?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, I will let the appropriate and ordinary channels in this house make those decisions.

**Senator Joyal:** Yes, but you are our legal adviser. You are an officer of the Senate and I am a senator. If I were to ask your advice about whether to appeal the *Vaid* decision, would you advise me to do so? I know the process very well, but you are our adviser.

**Mr. Audcent:** Senator, if you do not mind, I would like to advise the parties who will be making that decision on that issue.

**The Chairman:** Before we rise I would like to point out that some of the senators here may have been left with a mistaken impression, Mr. Audcent, when you said that senators can accept gifts and, if they are valued at more than \$250, then they must be publicly disclosed. I believe the code says quite clearly that senators cannot accept gifts that are connected with holding the office of a senator. They can only accept protocol gifts. If those protocol gifts are valued at more than \$250, then they must be disclosed.

The committee adjourned.

Toutefois, dans les limites du privilège parlementaire, la tradition veut que les Chambres agissent sans être soumises à un contrôle quelconque, qu'elles soient maîtres de leurs propres affaires et qu'elles puissent se prononcer, sans être susceptibles de contrôle judiciaire, sur toute question soumise au privilège parlementaire.

Selon la décision prise dans l'affaire *Vaid*, l'exercice du privilège est maintenant susceptible de contrôle judiciaire. C'est le danger que comporte cette décision.

**Le sénateur Joyal:** Dites-vous que nous devrions interjeter appel de la décision rendue dans l'affaire *Vaid*?

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, je préfère laisser aux autorités compétentes de cette Chambre le soin de prendre cette décision.

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais vous êtes notre conseiller juridique. Vous êtes fonctionnaire du Sénat, et je suis sénateur. Si je vous demande votre avis sur l'opportunité de faire appel de la décision *Vaid*, qu'allez-vous me conseiller de faire? Je connais bien le processus, mais vous êtes notre conseiller.

**M. Audcent:** Sénateur, si vous le voulez bien, j'aimerais avoir la possibilité de conseiller les parties chargées de prendre la décision à cet égard.

**La présidente:** Avant de lever la séance, je voudrais signaler que certains sénateurs pourraient avoir une fausse impression parce que M. Audcent a laissé entendre que les sénateurs peuvent accepter des cadeaux, mais qu'ils doivent les déclarer s'ils ont une valeur de plus de 250 \$. Je crois que le code dit clairement que les sénateurs ne peuvent accepter aucun cadeau relié à l'exercice de leurs fonctions officielles. Ils ne peuvent accepter que des cadeaux protocolaires, mais quand ceux-ci ont une valeur supérieure à 250 \$, ils doivent les déclarer.

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

---

WITNESSES

*From Industry Canada:*

Howard Wilson, Ethics Counsellor.

*From the Privy Council Office:*

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet;  
Linda Gobeil, Assistant Secretary to the Cabinet;  
Mitch Bloom, Privy Council Officer, Machinery of Government;  
Ron Wall, Director, Parliamentary Operations.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

TÉMOINS

*D'Industrie Canada:*

Howard Wilson, conseiller en éthique.

*Du Bureau du conseil privé:*

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet;  
Linda Gobeil, secrétaire adjointe du Cabinet;  
Mitch Bloom, agent du Conseil privé, Appareil gouvernemental;  
Ron Wall, directeur, Relations parlementaires.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.