



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 25, 2003

---

Le mardi 25 février 2003

---

**Issue No. 7**

**Fourth meeting on:**  
Code of Conduct

---

**Fascicule n° 7**

**Quatrième 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 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 |
|--|--|

\* *Ex Officio Members*

(*Quorum 4*)

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

*Présidente*: L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente*: L'honorable 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 |
|--|--|

\* *Membres d'office*

(*Quorum 4*)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 25, 2003  
(17)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:42 a.m. this day, in room 160-S Center Block, the chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Bacon, Maheu, Sparrow (3).

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

*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 Democracy Watch:*

Duff Conacher, Coordinator; Chairperson of the Canadian Community Reinvestment Coalition.

*From the Parliamentary Spouses Association:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, President;

Susan Simms, Administrative and Logistics Officer;

Dr. Neville Poy.

Mr. Conacher made a presentation and answered questions

At 10:45 a.m., the committee suspended

At 10:47 a.m., the committee resumed its hearings

Ms. Silverthorn Finlay made a presentation and, with Dr. Poy and Ms. Simms, answered questions

At 11:34 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 25 février 2003  
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 42, 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, Di Nino, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Ringuette-Maltais, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Bacon, Maheu, Sparrow (3).

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

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et d'autres lois en conséquence» et «Proposition de modification du règlement du Sénat et du règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposé au Sénat le 23 octobre 2002. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*De Democracy Watch:*

Duff Conacher, coordinateur, président de la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire.

*De l'Association des conjoints parlementaires:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, présidente;

Susan Simms, agente d'administration et de la logistique;

M. Neville Poy.

M. Conacher a fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 45 le comité suspend ses travaux.

À 10 h 47 le comité reprend ses travaux.

Mme Silverthorn Finlay fait un exposé et, avec l'aide de M. Poy et Mme Simms répond aux questions.

À 11 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, February 25, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:42 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

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

[*English*]

**The Chairman:** This is our fourth meeting on the ethics package tabled by the government last fall. The package is based on work done by Senator Oliver, who, with Mr. Peter Milliken, co-chaired a joint committee on a code of conduct, which reported in 1997. Before us today is Mr. Conacher, Coordinator, Democracy Watch. Later, we will be hearing from the Parliamentary Spouses Association and their president, Ms. Silverthorn Finlay. Ms. Simms and Dr. Poy, who is the husband of one of our colleagues, Senator Poy, will join her.

**Mr. Duff Conacher, Coordinator, Democracy Watch:** Honourable senators, Democracy Watch is an independent non-profit, non-partisan, citizen organization and the leading advocacy group in Canada on the issues of democratic reform, government accountability and corporate responsibility.

I am here today representing the Government Ethics Coalition which is a coalition of 32 groups from across Canada. I believe you have in front of you or will soon receive the list of member groups, which includes 12 national groups and 20 located in six provinces and the Northwest Territories.

The coalition has, for the past few years, been active on this issue. Democracy Watch has been active on the issue of government ethics since the spring of 1994, a few months after we were first established.

I testified here in 1995, before the joint committee of the Senate and the House of Commons, which drafted the code. I am happy to be back again, hoping this time that the code will not die on the Order Paper but, instead, be implemented.

I welcome the opportunity in particular because you have the proposed new ethics rules and ethics enforcement system before you in pre-bill form. The government has indicated that they are open to changing the code and the proposed enforcement system.

Having already testified before the House committee, I know that the members of that committee have stated to their colleagues they are in favour of having a code and of having

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 25 février 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 42 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en 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:** C'est la quatrième fois que nous nous réunissons à propos du programme d'éthique déposé par le gouvernement l'automne dernier. Le programme repose sur les travaux effectués par le sénateur Oliver qui, de concert avec M. Peter Milliken, a coprésidé un comité mixte sur un code de conduite, dont le rapport a été déposé en 1997. Aujourd'hui, nous avons avec nous M. Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance. Plus tard, nous entendrons l'Association des conjoints des parlementaires et sa présidente, Mme Silverthorn Finlay. Mme Simms et le Dr Poy, qui est le mari de l'une de nos collègues, le sénateur Poy, se joindront à elle.

**M. Duff Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance:** Honorables sénateurs, Démocratie en surveillance est une organisation civique indépendante, non partisane et sans but lucratif doublée d'un groupe de défense des intérêts de premier plan au Canada intervenant dans le domaine de la réforme démocratique, de l'imputabilité du gouvernement et de la responsabilité des entreprises.

Je suis ici aujourd'hui à titre de représentant de la Government Ethics Coalition, regroupement de 32 groupes des quatre coins du Canada. Je pense que vous avez sous les yeux ou que vous recevrez sous peu la liste des groupes qui en font partie, soit 12 groupes nationaux et 20 groupes répartis dans six provinces et les Territoires du Nord-Ouest.

Depuis quelques années, la coalition participe activement à ce dossier. Démocratie en surveillance s'intéresse à la question de l'éthique gouvernementale depuis le printemps 1994, soit quelques mois à peine après sa création.

En 1995, j'ai comparu ici devant le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes à l'origine du code. Je suis heureux d'être de retour, et j'espère que cette fois le code, au lieu de mourir au feuillement, sera mis en œuvre.

Je suis particulièrement heureux de l'occasion qui m'est donnée parce que vous avez devant vous les nouvelles règles d'éthique et le système d'application de l'éthique proposés sous forme d'avant-projet de loi. Le gouvernement s'est dit prêt à modifier le code et le régime d'application proposé.

Ayant déjà témoigné devant le comité de la Chambre, je sais que les membres du comité ont dit à leurs collègues être en faveur de l'adoption d'un code et d'un mécanisme indépendant

independent enforcement of the code. They were continuing to examine several other issues at their hearings that ended a couple of weeks ago.

Over the past decade, Canadians have shown clearly that they want ethics rules for MPs and senators. In fact, in every poll that has been taken, at least 80 per cent of Canadians want strong ethics rules.

These rules are clearly needed to meet the expectations of Canadians for greater accountability for all members of Parliament. In May of 2002, the Liberals' own polling firm reported that 40 per cent of Canadians believe that the federal government is corrupt. It is definitely a perception problem and a great way to solve the perception problem is to have an effective accountability system.

In fact, the Supreme Court of Canada, in the *Hinchey* case in 1996 concerning a public servant accused of an ethical breach, stated:

... given the heavy trust and responsibility taken on by the holding of a public office or employ, it is appropriate that government officials are correspondingly held to codes of conduct which, for an ordinary person, would be quite severe.

The Supreme Court of Canada has as well has articulated that such codes are needed and, even if MPs and senators view them as being severe, they are appropriate.

At paragraph 14 of that same case, the majority wrote:

It is hardly necessary for me to expand on the importance of having a government which demonstrates integrity. Suffice it to say that our democratic system would have great difficulty functioning efficiently if its integrity was constantly in question.

Having an independent enforcement system will end many of the question that now hang over politicians when allegations are made about violations of codes of conduct. Those allegations hang over MPs and senators currently, because there is no independent investigation that can be conducted of those allegations. The current system has been revealed to be so entirely biased that it is clear that, when the current ethics counsellor supposedly clears an MP, a minister or a senator of a conflict, it is only the ethics counsellor and the MP or senator who believes that they have been actually cleared, while the rest of Canada continues to disbelieve those findings.

Overall, the Government Ethics Coalition does not have any problem with the proposed ethics rules. However, we do believe that, in order to have an open and effective government ethics system, key loopholes and gaps in the proposed ethics enforcement system must be closed for the following changes and new measures.

d'application du code. À l'occasion des audiences qui ont pris fin il y a deux ou trois semaines, ils poursuivaient l'étude de quelques autres enjeux.

Au cours de la dernière décennie, les Canadiens ont indiqué clairement qu'ils tiennent à ce que leurs députés et leurs sénateurs soient assujettis à des règles d'éthique. En fait, dans tous les sondages qui ont été effectués, au moins 80 pour 100 des Canadiens se sont prononcés en faveur de règles d'éthique rigoureuses.

On doit se doter de telles règles pour répondre aux attentes des Canadiens qui tiennent à ce que les parlementaires aient davantage de comptes à rendre. En mai 2002, le sondeur du Parti libéral a lui-même indiqué que 40 pour 100 des Canadiens sont d'avis que le gouvernement fédéral est corrompu. Il s'agit assurément d'un problème de perception, et la mise en place d'un régime d'imputabilité efficace constituerait un excellent moyen de le régler.

En fait, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Hinchey* de 1996 concernant un fonctionnaire accusé d'avoir manqué aux règles de l'éthique, a déclaré:

«Compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques, il est normal que les fonctionnaires du gouvernement doivent se conformer à des codes d'éthique qui, pour un simple citoyen, seraient très sévères.

La Cour suprême du Canada a également affirmé que de tels codes sont nécessaires et que, même si les députés et les sénateurs les considèrent comme sévères, ils n'en sont pas moins appropriés.

Au paragraphe 14 du même arrêt, la majorité écrit:

Il n'est guère nécessaire d'insister sur la nécessité d'avoir un gouvernement qui fasse preuve d'intégrité. Il suffit de dire qu'il serait très difficile pour notre régime démocratique de fonctionner efficacement si son intégrité était constamment remise en question.

La mise en place d'un régime d'application indépendant répondra à bon nombre de questions posées au sujet des politiciens en cas d'allégations de non-respect des codes de conduite. À l'heure actuelle, des députés et des sénateurs font l'objet de telles allégations parce qu'il n'y a pas de mécanisme indépendant qui permette de faire enquête. Le régime actuel s'est montré si parfaitement partial que, lorsque le conseiller en éthique innocente un député, un ministre ou un sénateur accusé de conflits d'intérêts, il n'y a actuellement, c'est certain, que le conseiller en éthique et le député ou le sénateur concerné qui croient avoir reçu l'absolution, tandis que le reste des Canadiens refuse de prêter foi à ces conclusions.

Dans l'ensemble, les règles d'éthique proposées ne posent pas de problème à la coalition. Cependant, nous pensons que la mise en place d'un régime d'éthique gouvernementale ouvert et efficace exige que l'on ferme les échappatoires et les lacunes dans le régime d'application des règles d'éthique proposé pour les nouvelles mesures et les changements suivants.

First, the appointment of the proposed ethics commissioner must require the approval of opposition parties, instead of, as proposed, approval by the ruling party only.

In addition, we believe it should be an approval that goes through the Senate, because this ethics commissioner will be watching over all MPs and senators. As a result, there should be some say by all MPs and senators in the appointment process.

Second, anyone, instead of just parliamentarians as proposed, must have the right to file a complaint with the ethics commissioner. There has been a right to file complaints with the Ethics Counsellor over the past nine years or so. Our organization is the only non-parliamentarian that has filed complaints. We have only filed 12, so there is no evidence that there would be a flood of complaints. As well, there would need to be a measure that would discourage anyone in the public from filing an inaccurate complaint, because any complaint alleging a violation of an ethics code is immediately slanderous. If it is inaccurate, that person would be subject to a libel lawsuit. We believe that is an effective check on the public filing frivolous or vexatious complaints.

A third gap we see in the proposed system is that, as proposed, the ethics commissioner would keep secret advisory opinions and some rulings. We believe that all advisory opinions and rulings by the ethics commissioner must be made public. This is essential in order to build up a body of standards and interpretations of the rules. There is no need to identify the politician who asks for an advisory opinion, as long as he or she asks for it before doing something, not after the fact. The advisory opinion, however, could indicate that a parliamentarian asked for an advisory opinion on a certain situation, was advised of the rules that apply and was furnished with an interpretation of the rules. This would all come from the ethics commissioner.

As well, all rulings of investigations must be public. As currently proposed, there is one situation in which a ruling would be kept private. That would be when a parliamentarian has violated the code but has agreed to some sort of solution, mitigation or penalty. If there is a violation, then the violation should be made public, whether or not the parliamentarian has agreed to some sort of mitigation.

That is essential to have an effective system. As has been shown with the current Ethics Counsellor, secret rulings are not an effective way of setting ethics standards that will apply across the board; nor are they an effective way of holding someone accountable who has broken the code.

We also believe that the ethics commissioner, in addition to what is proposed, must be empowered to issue public advisory opinions and investigate alleged violations of ethics rules by

Premièrement, la nomination du commissaire à l'éthique proposé doit être approuvée par les partis d'opposition et non uniquement, comme on le propose maintenant, par le parti au pouvoir.

En outre, nous sommes d'avis que le Sénat devrait aussi donner son approbation puisque le commissaire en question aura compétence sur tous les députés et les sénateurs. Ainsi, l'ensemble des députés et des sénateurs devrait avoir leur mot à dire dans le cadre du processus de nomination.

Deuxièmement, tout le monde devrait pouvoir déposer une plainte devant le commissaire à l'éthique, et non les seuls parlementaires. Depuis environ neuf ans, les Canadiens ont le droit de porter plainte devant le conseiller en éthique. Or, notre organisation est la seule organisation non parlementaire à l'avoir fait. Nous n'en avons déposé que 12. Rien ne prouve donc qu'on assisterait à un déluge de plaintes. De même, il faudrait prendre des mesures pour dissuader quiconque de déposer une plainte fondée sur des faits inexacts, toute allégation de non-respect du code d'éthique étant immédiatement diffamatoire. Si les faits sont inexacts, l'auteur de la plainte serait sujet à une action en libelle. Nous pensons qu'il s'agit d'un contrepoids efficace au dépôt de plaintes frivoles ou vexatoires de la part du public.

Nous détectons un troisième trou dans le régime proposé: selon la proposition, le commissaire à l'éthique garderait secrets un certain nombre de ses avis consultatifs et de ses décisions. Nous pensons que les décisions et les avis consultatifs du commissaire à l'éthique doivent être rendus publics. Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra constituer une sorte de jurisprudence à propos des normes et des interprétations des règles. Rien ne sert de donner le nom du politicien qui demande un avis consultatif, à condition qu'il en fasse la demande avant d'intervenir, et non après coup. Dans l'avis consultatif, on pourrait toutefois préciser qu'un parlementaire a présenté une demande d'avis consultatif à propos d'une situation donnée, qu'il a été informé des règles applicables et qu'on lui a fourni une interprétation des règles en question. Tout cela pourrait venir du commissaire à l'éthique.

De la même façon, les décisions prises au terme des enquêtes doivent être publiques. Selon la proposition actuelle, les décisions seraient tenues confidentielles dans un cas particulier, c'est-à-dire lorsqu'un parlementaire a contrevenu au code, mais a accepté une forme ou une autre de solution, de mesures d'atténuation ou de sanctions. Les cas de non-respect du code devraient être rendus publics, que le parlementaire concerné ait ou non consenti à la forme de mesures d'atténuation.

Un tel mécanisme est essentiel à l'établissement d'un régime efficace. Comme l'a montré le conseiller en éthique actuel, les décisions secrètes ne sont pas un moyen efficace de fixer des normes éthiques applicables tous azimuts; ce n'est pas non plus une bonne façon d'obliger une personne qui a contrevenu au code à prendre ses responsabilités.

Nous croyons également que le commissaire à l'éthique, outre ce qui est proposé, doit être habilité à émettre des avis consultatifs publics et à faire enquête en cas d'allégation de non-respect des

lobbyists. What is currently proposed is that the Registrar of Lobbyists will replace the Ethics Counsellor as the enforcer of the Lobbyists' Code of Conduct. This does not make sense.

The Lobbyists' Code of Conduct contains rule 8, which states that a lobbyist cannot do anything that puts a politician, MP, senator or minister in a conflict of interest. If a complaint is filed with the registrar, he or she will investigate whether the lobbyist has put the politician in a conflict of interest. The ethics commissioner will investigate whether the politician is in a conflict of interest. What if they rule in opposite ways? What if the Registrar of Lobbyists finds that the minister is in conflict, but the ethics commissioner finds that there was no conflict? You will have conflicting rulings and an irresolvable situation.

There is no reason that we can see why the ethics commissioner should not be given the power to watch over lobbyists and enforce the Lobbyists' Code of Conduct. You will have consistency in rulings and consistent standards will be applied. The wording of much of the rules in the Lobbyists' Code of Conduct and in the proposed ethics code is similar. You will end up with conflicting rulings if you have two different people ruling on these codes.

Similarly, we believe it is high time for public servants to have an independent ethics watchdog. The proposal is to create a new ethics commissioner's office. We believe also that the ethics commissioner should be given oversight over public servants. They do have ethics rules, but they are enforced internally — and not effectively, as a result. There are secret rulings; there are negotiations; and there is no light shone on what public servants are doing. If all members of Parliament are going to have an ethics code and independent ethics enforcement, so should public servants, given that they are very much involved in the day-to-day operations of government.

We also believe that the ethics commissioner should be given the power to protect public servant whistle-blowers; and that the current Public Service Integrity Office should be folded into this new office of the ethics commissioner. The current Public Service Integrity Officer can only make rulings in secret and lacks key powers to enforce rulings. We believe it would be much more effective to fold that office into the new ethics commissioner's office.

We also believe the penalties, as proposed — which would be possible dismissal from cabinet, or censure, or possible dismissal from Parliament — are not enough. Essentially, they are left to

règles de l'éthique par des lobbyistes. Selon la proposition actuelle, c'est le Directeur de l'enregistrement des lobbyistes et non le commissaire à l'éthique qui se chargent de l'application du Code de déontologie des lobbyistes. C'est absurde.

En effet, la règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes précise qu'un lobbyiste ne doit rien faire qui puisse placer un politicien, un député, un sénateur ou un ministre en situation de conflit d'intérêts. Si une plainte est déposée devant lui, le directeur de l'enregistrement fera enquête pour déterminer si le lobbyiste a ou non placé le politicien en situation de conflit d'intérêts. Le commissaire à l'éthique fera enquête pour déterminer si le politicien est en situation de conflit d'intérêts. Qu'arrive-t-il si leurs décisions ne vont pas dans le même sens? Qu'arrive-t-il si le directeur de l'enregistrement des lobbyistes en vient à la conclusion que le ministre est en situation de conflit d'intérêts, mais que le commissaire à l'éthique juge qu'il n'y a pas de conflit? On se retrouvera alors devant des décisions contradictoires et une situation insoluble.

Nous ne voyons pas pourquoi le commissaire à l'éthique ne devrait pas être chargé de la surveillance des lobbyistes et de l'application des règles du Code de déontologie des lobbyistes. Dans ces conditions, les décisions seraient uniformes, et les normes seraient appliquées de façon uniforme. La formulation de bon nombre des règles du Code de déontologie des lobbyistes est semblable à celle qu'on propose pour le code d'éthique. Si on laisse à deux personnes différentes le soin de faire appliquer les deux codes, on risque de se retrouver devant des décisions contradictoires.

De la même façon, nous pensons qu'il est grand temps de créer un chien de garde en matière d'éthique pour les fonctionnaires. La proposition vise la création d'un nouveau bureau du commissaire à l'éthique. Nous pensons également que c'est le commissaire à l'éthique qui devrait avoir compétence sur les fonctionnaires. Ces derniers sont assujettis à des règles d'éthique, mais celles-ci sont appliquées à l'interne — et donc de façon inefficace. Ce sont des décisions secrètes, il y a des négociations, et on ne jette pas d'éclairage sur ce que font les fonctionnaires. Si l'ensemble des parlementaires seront assujettis à un code d'éthique et à un régime d'application indépendant des règles d'éthique, on devrait prévoir les mêmes mécanismes pour les fonctionnaires, étant donné qu'ils jouent un rôle important dans les activités quotidiennes du gouvernement.

Nous croyons également que le commissaire à l'éthique devrait avoir le pouvoir de protéger les fonctionnaires dénonciateurs et que l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique devrait être intégré au nouveau bureau du commissaire à l'éthique. À l'heure actuelle, l'agent de l'intégrité de la fonction publique ne peut rendre que des décisions secrètes et n'exerce pas les pouvoirs nécessaires à l'application de ses décisions. Nous pensons qu'il serait beaucoup plus efficace d'intégrer ce bureau au nouveau bureau du commissaire à l'éthique.

Nous pensons également que les pénalités proposées — un possible renvoi du cabinet, un blâme ou un renvoi possible du Parlement — sont insuffisantes. Essentiellement, on laisse à

other parliamentarians to enforce. That means that parliamentarians from the ruling party will be protected from those penalties, while parliamentarians from opposition parties will face them.

We believe that the ethics commissioner should have the power to penalize violators of the ethics rules through fines. What Parliament may do, or what the Senate may do, would vary; but at least there would be a clear penalty issued for everyone violating the rules.

Finally, when the code in the proposed bill comes back in the form of a bill, it will be passed and become a law. Then the ethics code for MPs and senators will be law. However, the ministers', lobbyists' and public servants' codes will have a questionable legal status. The lobbyists' code does not have force of a statute, but it has been published in the *Canada Gazette*. Lobbyists are required to adhere to it, but we are not sure how much they must adhere to it because the Ethics Counsellor refuses to rule on complaints about lobbyists. We believe these minister, lobbyist and public servant codes should be changed into laws in the same way that the code for MPs and senators is proposed to be a law.

To summarize, even if you passed all the proposed rules and changes to ethics enforcement, the ethics commissioner would not be as independent as would be required. Some rulings will likely be kept secret; public servants still will not have an independent ethics watchdog; penalties for unethical behaviour will be too weak; and ethical whistle-blowers will not be adequately protected. These key gaps in the government's ethics proposals must be closed in order to have an open and effective government ethics system.

We also are pushing for changes to Bill C-15. We expect to be back before your committee or another committee of the Senate, because there are similar gaps in Bill C-15, which amends the federal Lobbyists' Registration Act. We are hoping that all of these loopholes will be closed so we that have an open and effective system that will ensure honest and ethical government in the future.

**The Chairman:** Before I open this up for questions, I would point out that the proposed code for members of Parliament and senators is not proposed to be a law. It would be a motion. It would not be a law passed by Parliament; it would be a motion within Parliament. It would only serve to report to the ethics commissioner within the confines of Parliament itself.

d'autres parlementaires le soin de les appliquer. Il s'ensuit que les parlementaires du parti au pouvoir seront protégés contre ces pénalités, tandis que ceux des partis d'opposition y feront face.

Nous pensons que le commissaire à l'éthique devrait avoir le pouvoir de sanctionner les personnes qui contreviennent aux règles d'éthique en leur imposant des amendes. Les mesures prises par le Parlement et le Sénat varieraient; mais les contrevenants feraient au moins face à des sanctions claires.

Enfin, lorsque le code défini dans l'avant-projet de loi reviendra sous forme de loi, il sera adopté et entrera en vigueur. Ce n'est qu'alors que le code d'éthique pour les députés et les sénateurs aura force de loi. Cependant, les codes qui régissent les ministres, les lobbyistes et les fonctionnaires auront un statut juridique discutable. Le Code de déontologie des lobbyistes n'a pas force de loi, mais il a été publié dans la *Gazette du Canada*. Les lobbyistes sont tenus de s'enregistrer, mais ils ne savent pas dans quelle mesure ils doivent s'y tenir puisque le conseiller en éthique refuse de donner suite à des plaintes sur les lobbyistes. Nous pensons que les codes applicables aux ministres, aux lobbyistes et aux fonctionnaires devraient être modifiés pour avoir force de loi comme on se propose de le faire pour le code applicable aux députés et aux sénateurs.

Même si, en résumé, vous adoptez l'ensemble des règles et des modifications proposées au régime d'application du code d'éthique, le commissaire à l'éthique ne sera pas aussi indépendant que voulu. Certaines décisions seront tenues secrètes; les fonctionnaires ne seront toujours pas assujettis à la surveillance d'un chien de garde en matière d'éthique; les sanctions prévues en cas de comportement contraire aux règles de l'éthique seront trop faibles; enfin, les personnes ayant dénoncé des manquements à l'éthique ne seront pas adéquatement protégées. Telles sont les principales lacunes des propositions gouvernementales relatives à l'éthique qui doivent être comblées pour qu'un régime d'éthique gouvernementale ouvert et efficace soit mis en place.

Nous exerçons également des pressions pour faire modifier le projet de loi C-15. Nous nous attendons à être de retour devant votre comité ou un autre comité du Sénat parce que le projet de loi C-15, qui modifie la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes du gouvernement fédéral comporte des lacunes analogues. Nous espérons que toutes ces échappatoires seront fermées: en effet, ce n'est qu'ainsi que nous miserons sur un régime ouvert et efficace qui assurera à l'avenir un gouvernement honnête et respectueux des règles d'éthique.

**La présidente:** Avant de passer à la période de questions, je tiens à préciser qu'on ne propose pas de faire une loi du code proposé pour les députés et les sénateurs. Ce serait une motion. Il s'agirait non pas d'une loi adoptée par le Parlement, mais bien plutôt d'une motion adoptée au Parlement. On ne pourrait s'en servir que pour rendre des comptes au commissaire à l'éthique à l'intérieur du Parlement lui-même.

**Senator Smith:** I am trying to get a better handle on Democracy Watch per se. When you say “we,” I am trying to figure out who “we” is. Is Democracy Watch a legal entity?

**Mr. Conacher:** It is.

**Senator Smith:** You are a non-profit organization. Do you have direct membership?

**Mr. Conacher:** We have about 1,000 individual supporters across the country.

**Senator Smith:** Does that mean financial contributors?

**Mr. Conacher:** We have this coalition and three other nationwide coalitions which we coordinate. Some funding comes from the groups in the coalitions as well.

**Senator Smith:** Is the Government Ethics Coalition a legal entity?

**Mr. Conacher:** No. It is a project.

**Senator Smith:** Regarding the legal entity — Democracy Watch — do you have annual meetings?

**Mr. Conacher:** Yes, we do.

**Senator Smith:** Can anyone become a member? Do you have membership cards?

**Mr. Conacher:** No, we have a structure of supporters.

**Senator Smith:** Do you mean financial contributors?

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Smith:** What is your annual budget?

**Mr. Conacher:** It is about \$40,000.

**Senator Smith:** Is this a full-time position for you?

**Mr. Conacher:** I also do work for a group called Democracy Education Network. My time is split between the two groups.

**Senator Smith:** Do you have a board?

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Smith:** How are the board members selected?

**Mr. Conacher:** We are structured as a collective; so the board members also are doing work for Democracy Watch, along with myself.

**Senator Smith:** In what way are they doing work for Democracy Watch? As employees?

**Mr. Conacher:** The structure is like a workers’ co-op. There is no management-staff separation.

**Senator Smith:** Do you have an annual meeting in Ottawa?

**Mr. Conacher:** Sometimes it is by telephone; sometimes it is an annual meeting.

**Le sénateur Smith:** J’essaie de me faire une meilleure idée de Démocratie en surveillance en soi. Vous dites nous et j’essaie de comprendre de qui il s’agit. Démocratie en surveillance est-il une personne morale?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Vous êtes un organisme sans but lucratif. Peut-on devenir directement membre de votre organisme?

**M. Conacher:** Nous comptons quelque 1 000 partisans au pays.

**Le sénateur Smith:** Vous voulez parler de bailleurs de fonds?

**M. Conacher:** Il y a la coalition dont il est ici question et trois autres coalitions nationales que nous coordonnons. Certains fonds proviennent également des groupes qui forment ces coalitions.

**Le sénateur Smith:** La Government Ethics Coalition est-elle une personne morale?

**M. Conacher:** Non. C’est un projet.

**Le sénateur Smith:** En ce qui concerne la personne morale — Démocratie en surveillance —, tenez-vous des assemblées annuelles?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Tout le monde peut devenir membre? Avez-vous des cartes de membre?

**M. Conacher:** Non, nous avons une structure de partisans.

**Le sénateur Smith:** Vous voulez parler de bailleurs de fonds?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Quel est votre budget annuel?

**M. Conacher:** Environ 40 000 \$.

**Le sénateur Smith:** Y travaillez-vous à temps plein?

**M. Conacher:** Je fais également du travail pour un groupe appelé le Democracy Education Network. Je partage mon temps entre les deux groupes.

**Le sénateur Smith:** Avez-vous un conseil d’administration?

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Comment les membres du conseil d’administration sont-ils choisis?

**M. Conacher:** Nous sommes structurés en collectif; comme moi, les membres du conseil d’administration font du travail pour Démocratie en surveillance.

**Le sénateur Smith:** À quel titre font-ils du travail pour Démocratie en surveillance? À titre d’employés?

**M. Conacher:** Nous sommes structurés comme une coopérative de travailleurs. Il n’y a pas de séparation direction-employés.

**Le sénateur Smith:** Tenez-vous une assemblée annuelle à Ottawa?

**M. Conacher:** Nous procédons parfois par téléphone; parfois, nous organisons une assemblée annuelle.

**Senator Smith:** When was your last public annual meeting held?

**Mr. Conacher:** For supporters, do you mean?

**Senator Smith:** For all these people that you represent when you say “we.”

**Mr. Conacher:** When I say “we,” I am talking about the coalition. These groups have signed on to the proposals that I have put forward.

**Senator Smith:** Does everyone in the Canadian Labour Congress agree with these positions?

**Mr. Conacher:** Given that 80 per cent of Canadians in every poll done in the past decade have said that they want strong ethics rules for politicians and public servants, I believe we are representative, yes, of the Canadian sentiment on this.

**Senator Smith:** In my youth, over 30 years ago, I was elected to City Council in Toronto. We heard from people who purported to represent huge neighbourhoods, when they did not. They, in fact, represented themselves and a few others. I am not questioning the bona fides of your rationale for being here.

You think everyone should have a right to file complaints.

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Smith:** You also think that all advisory opinions and rulings must be made public.

**Mr. Conacher:** Yes. How else can you clear the air about an allegation?

**Senator Smith:** What about situations where it is downright libellous or slanderous, and there is no basis whatsoever for the allegation? Do you think people who make the sacrifices they do to go into public life should have to go through all of that if there is no foundation for the allegation? Do you think that encourages people to get into public life?

**Mr. Conacher:** If it is libellous or slanderous, you would go through it anyway in filing your libel suit against the person.

**Senator Smith:** If the person making the slanderous allegation has no assets, where does that get you?

**Mr. Conacher:** It does not change the current situation. Anyone can say anything about you now. Having a code will not change the situation.

**Senator Smith:** Anyone can give any speech they want now, but if something forms the basis of a complaint to a body that has been established by Parliament, that tends to give it some degree of legitimacy in the mind of the public. I am wondering whether you think that is reasonable for people who are trying to make our system work by going into public life, when there is really, in many instances, no recourse whatsoever if the allegation is libellous, slanderous and even a pack of lies.

**Le sénateur Smith:** À quand remonte votre dernière assemblée annuelle publique?

**M. Conacher:** Pour les partisans, vous voulez dire?

**Le sénateur Smith:** Pour toutes les personnes dont vous voulez parler en disant nous.

**M. Conacher:** Quand je dis nous, je veux parler de la coalition. Tous les groupes ont signé les propositions que nous avons présentées.

**Le sénateur Smith:** Tous les membres du Congrès du travail du Canada sont-ils d'accord avec ces positions?

**M. Conacher:** Étant donné que 80 pour 100 des Canadiens interrogés par sondage au cours de la dernière décennie ont affirmé qu'ils souhaitaient l'établissement de règles d'éthique rigoureuses pour les politiciens et les fonctionnaires, je crois que nous sommes représentatifs, oui, du sentiment des Canadiens à ce sujet.

**Le sénateur Smith:** À l'époque de ma jeunesse, il y a plus de 30 ans, j'ai été élu au conseil municipal de Toronto. Nous avons entendu des gens qui prétendaient représenter d'immenses quartiers, mais ce n'était pas le cas. En fait, ils ne représentaient qu'eux-mêmes et une poignée de citoyens. Je ne mets pas en doute la légitimité des motifs qui font que vous êtes ici.

Vous pensez que tout le monde devrait avoir le droit de porter plainte.

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Vous pensez également que les décisions et les avis consultatifs devraient tous être rendus publics.

**M. Conacher:** Oui. Comment, dans le cas contraire, dissiper tout doute à l'égard d'une allégation?

**Le sénateur Smith:** Que faire dans les cas de calomnie ou de libelle, d'allégations non fondées? Pensez-vous que les personnes qui consentent des sacrifices pour occuper une charge publique devraient avoir à passer par toute la procédure prévue si l'allégation n'est pas fondée? Croyez-vous qu'une telle mesure incitera des gens à accepter une charge publique?

**M. Conacher:** En cas de libelle ou de calomnie, vous feriez toute la lumière en intentant une action en libelle contre la personne.

**Le sénateur Smith:** Qu'est-ce que ça vous donne si l'auteur du libelle n'a pas d'actifs?

**M. Conacher:** Cela ne change rien à la situation actuelle. Aujourd'hui, n'importe qui peut dire n'importe quoi à votre sujet. L'existence d'un code n'y change rien.

**Le sénateur Smith:** On a beau dire ce qu'on veut aujourd'hui, mais, si on a affaire à un motif de plainte déposé devant un organisme établi par le Parlement, l'opinion publique a tendance à y associer une certaine forme de légitimité. Je me demande si vous pensez qu'il est raisonnable de tenter de faire fonctionner notre système en acceptant une charge publique lorsque, dans de nombreux cas, on n'a aucun recours en cas de libelle, de calomnie ou de mensonge pur et simple.

**Mr. Conacher:** There will be recourse. The ethics commissioner will only be investigating based on a reasonable belief that there has been a violation.

**Senator Smith:** No ethics commissioner will have the right to fine someone from the general public.

**Mr. Conacher:** Yes, but they will have the right and power to clear the member of Parliament, which no one has the right or power to do now. It hangs over you now. It will hang over you more without a code than with a code. If you do not have independent enforcement, it will hang over you as well, because the current Ethics Councillor and any structure that would mirror that or continue that is viewed by Canadians and anyone who has examined it seriously as being completely biased in favour of the ruling party.

**Senator Smith:** I could go on for a day or two, but I will only ask a few more questions. You talk about having the ethics commissioner do not only all the things that are in this draft but also be the watchdog for public servants. I am not suggesting someone should not have that role, and be a watchdog for whistle-blowers. Do you see all of these roles being carried out by one individual or one individual at the head with whatever staff is required?

**Mr. Conacher:** The coalition's platform is that, for several reasons, there should be an ethics commission. One is the possible workload. Another is that we think having three people will safeguard the independence of the office, because you would have some back and forth between the three. If you had one person who decided to protect some particular parliamentarian based on partisan or other bases, that would be a danger, so having a three-person commission would be a better way to go, particularly if the lobbyists and public servants are also covered.

**Senator Smith:** Is the matter of the separation of the administration from the legislative branch an issue that you have considered? I mean by that that whoever holds the position of Howard Wilson revisited is a different person from whoever is advising Parliament, without getting into whether the Senate and Commons would have a separate commissioner. Do you care about that?

**Mr. Conacher:** No, we think one office can watch over everyone. The penalty of being dismissed from cabinet or demoted would remain with the Prime Minister. The penalty for censure or dismissal from Parliament would remain with the House and the Senate. We still believe that the ethics commissioner should have the power to fine violators, but we do not see a problem with having it be one office. It is one office in most jurisdictions in Canada, watching over the ministers and all the other members of the legislature. We see no problem with that structure.

**M. Conacher:** Il y aura un recours. Le commissaire à l'éthique ne fera enquête que s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu violation.

**Le sénateur Smith:** Aucun commissaire à l'éthique n'aura le droit d'imposer une amende à un citoyen.

**M. Conacher:** Oui, mais il aura le droit et le pouvoir d'innocenter le parlementaire, ce que personne n'est en mesure de faire aujourd'hui. Vous avez une épée de Damoclès au-dessus de la tête. Vous courez des risques plus grands sans code qu'avec un code. Sans mécanisme d'application indépendant, vous continuerez d'être menacé puisque les Canadiens et quiconque s'est penché avec sérieux sur cette question considèrent le conseiller en éthique actuel et toute structure qui imiterait ou perpétuerait ce système comme tout à fait biaisé en faveur du parti au pouvoir.

**Le sénateur Smith:** Je pourrais poursuivre pendant un jour ou deux, mais je vais me contenter de poser quelques questions de plus. Vous proposez que le commissaire à l'éthique, en plus de faire tout ce qui se trouve dans la proposition, agisse comme chien de garde des fonctionnaires en matière d'éthique. Je ne dis pas que personne ne devrait jouer un tel rôle ni assurer la protection des dénonciateurs. Pensez-vous qu'une seule personne ou une personne à la tête de l'effectif voulu puisse s'acquitter de toutes ces fonctions?

**M. Conacher:** La plate-forme de la coalition, c'est que, pour un certain nombre de raisons, on devrait constituer une commission chargée de l'éthique. L'une d'entre elles tient peut-être à la charge de travail. Le fait que nous pensons que la présence de trois personnes préservera l'indépendance du bureau en est une autre: en effet, il y aura une forme de négociation entre les trois. Si une personne décidait de protéger tel ou tel parlementaire pour des raisons de partisanerie ou autres, ce serait dangereux, et la création d'une commission composite de trois personnes constituerait à cet égard une solution préférable, en particulier si les lobbyists et les fonctionnaires sont aussi visés.

**Le sénateur Smith:** Vous êtes-vous penché sur la question de la séparation de l'administration du pouvoir législatif? Ce que je veux dire par là, c'est que la personne qui occupera le poste de Howard Wilson dans sa nouvelle mouture sera différente de celle qui conseille le Parlement, sans même qu'il soit question de savoir si le Sénat et la Chambre des communes auraient un commissaire distinct. Cette question vous préoccupe-t-elle?

**M. Conacher:** Non, nous pensons qu'un seul bureau peut superviser tout le monde. C'est le premier ministre qui conserverait le pouvoir de sanctionner les coupables ou encore de les rétrograder. La Chambre des communes et le Sénat auraient le pouvoir d'émettre un blâme aux coupables ou encore de les chasser du Parlement. Nous sommes toujours d'avis que le commissaire à l'éthique devrait avoir le pouvoir d'imposer des amendes aux contrevenants, mais nous ne voyons pas d'inconvénients à ce qu'il n'y ait qu'un seul bureau. Dans de nombreuses administrations du Canada, on mise sur un seul bureau chargé de surveiller les ministres et tous les membres de l'assemblée législative. Cette structure ne nous pose pas de problème.

**Senator Smith:** We may have a go at that on another round.

**Mr. Conacher:** Some have raised the issue of whether the ethics commissioner could investigate and make a ruling, and whether that would violate the rules of natural justice. In a few provinces, the Information Commissioner has an investigative division that places the results of its investigation before the commissioner. Again, we think it can be all contained within one office, but you should have an investigation division so that it is not the commissioner doing the investigating but, rather, an investigative branch that then places the conclusion of its report before the commissioner or commissioners — if you had a three-person commission — for a ruling, to have that separation.

**The Chairman:** Before we go further, I would point out that this is the only bicameral Parliament in Canada.

**Mr. Conacher:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I want to confirm that you believe that citizens should be able to file complaints, and your basis for that is that you believe if only other senators, for example, could file complaints against their colleagues, public trust would not be built on that. Would you think, if we put in appropriate and adequate rules, and transparency, that it would be sufficient, or do you believe that there should be citizens' complaints?

**Mr. Conacher:** There is a possibility of all parliamentarians doing something that would be a breach of the ethics rules, based on a reasonable interpretation of the rules, so none of them wants to complain about someone else doing it.

As well, for a member of the public to find a person within Parliament to file the complaint is a hurdle that person must overcome. We believe that a member of the public should have the clear right on his own to file a complaint, but it also makes each complaint a partisan complaint. We see a danger in that in terms of how the whole system works.

**Senator Andreychuk:** It seems to me you would need to put some safeguards in if you were to have citizen complaints because they could be partisan complaints. Often when I do a radio show, I know who is phoning in during the first five calls, and the announcer usually knows which ones are legitimate citizens' actions and which ones have been put forward as partisan interlocutors. How would you put some safeguards on the public being legitimate public citizens and not part of a political process?

**Mr. Conacher:** If you wanted to put in a bar against frivolous or vexatious complaints, that would be fine, but I do not think you will get them. Only 12 complaints have been filed in the past nine years. There has not been a flood of complaints against the most public and highest profile politicians, namely ministers, who are the only ones currently covered by a code.

**Le sénateur Smith:** Nous allons peut-être devoir revenir sur ce point au cours d'une autre ronde.

**M. Conacher:** Certains se sont demandé si le commissaire à l'éthique pourrait faire enquête et prendre une décision, en contravention des règles de la justice naturelle. Dans quelques provinces, le commissaire à l'information compte sur une division des enquêtes qui soumet les résultats de ses démarches au commissaire. Une fois de plus, nous pensons que tout peut être regroupé au sein du même bureau, mais il faudrait pour assurer cette séparation créer une division des enquêtes: ainsi, les enquêtes seraient menées non pas par le commissaire, mais bien plutôt par une division des enquêtes qui ferait rapport au commissaire ou aux commissaires — si on opte pour une commission tripartite — à qui il reviendra de prendre une décision.

**La présidente:** Avant d'aller plus loin, je souligne que nous avons ici le seul Parlement bicaméral au Canada.

**M. Conacher:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Je tiens à confirmer que, à votre avis, les citoyens devraient aussi avoir le droit de déposer des plaintes, au motif que si seulement d'autres sénateurs, par exemple, étaient autorisés à le faire contre leurs collègues, le public n'aurait pas assez confiance. Pensez-vous qu'il pourrait être suffisant d'adopter des règles appropriées et adéquates et faire preuve de transparence, ou tenez-vous à ce que les citoyens puissent porter plainte?

**M. Conacher:** Il est toujours possible qu'un parlementaire contrevienne aux règles de l'éthique, sur la foi d'une interprétation raisonnable des règles, et donc personne ne veut porter plainte contre le comportement d'autrui.

De la même façon, le fait pour un citoyen de trouver un parlementaire qui accepte de déposer la plainte constitue un obstacle que le plaignant doit franchir. Nous pensons que chaque citoyen devrait avoir clairement le droit de déposer sa propre plainte, mais, dans ce contexte, chaque plainte devient une plainte partisane. Nous y voyons un danger pour le fonctionnement de l'ensemble du système.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble qu'il faudrait prévoir certaines garanties si les citoyens étaient autorisés à porter plainte puisqu'il pourrait s'agir de plaintes partisans. Lorsque je participe à une tribune téléphonique à la radio, je sais qui fera les cinq premiers appels, et l'animateur parvient habituellement à distinguer les citoyens qui présentent un point de vue légitime de ceux qui interviennent à titre d'interlocuteurs partisans. Comment faire en sorte que les plaignants soient des citoyens intervenant à titre légitime et non des personnes qui interviennent pour des raisons politiques?

**M. Conacher:** Si vous souhaitez vous prémunir contre les plaintes frivoles ou vexatoires, il n'y a pas de problème, mais je ne crois pas qu'il y en aura. Au cours des neuf dernières années, seulement 12 plaintes ont été portées. Les politiciens les plus visibles et les plus connus, nommément les ministres, qui sont actuellement les seuls à être visés par un code, n'ont pas fait l'objet d'un déluge de plaintes.

With only 12 complaints in nine years, I do not see a danger in allowing the public to continue to complain to the ethics commissioner. Again, if it is not accurate, you have the check of each complaint being libellous. Many people will be discouraged from making a complaint if they know Parliament will pay the costs of the parliamentarian's libel lawsuit.

**Senator Andreychuk:** I am not quite sure why you think a commissioner for lobbyists might come to one conclusion and a commissioner for parliamentarians might come to a different conclusion. They are investigating different actions and different people. The fact that a commissioner may clear a senator, for example, and that a lobbyist may not be cleared, is not, on its face, a conflict. Surely, some sort of dispute-resolving resolution could be put in place anyway. Why would you want to concentrate so much power in one office where they would be investigating everyone? With the complexity of the different points of view and different attitudes of the Canadian public, why would you want to build such a strong structure in one place?

**Mr. Conacher:** Rule 8 of the lobbyists' code crosses over between lobbyists and politicians. The lobbyist does not break rule 8 unless the lobbyist puts the politician in a conflict of interest.

**Senator Andreychuk:** The lobbyist may attempt to put the parliamentarian in a conflict, but it does not mean, necessarily, that the parliamentarian was in a conflict.

**Mr. Conacher:** Right. If the allegation is that the lobbyist broke rule 8, and if the registrar of lobbyists finds that the lobbyist broke rule 8, the registrar is then finding that the politician was put in a conflict of interest. If, then, the ethics commissioner finds that the politician was not put in a conflict of interest situation, you would have conflicting rulings. How would you resolve that? You resolve it by bringing the two investigative and ruling bodies together. It makes sense to us to not have conflicting rulings.

If you want an appeal body to resolve the conflict, that would mean bringing the case before one body again. Why not have one body at the start, at the trial level, as opposed to at the appeal level?

**Senator Andreychuk:** There are many sections in the Criminal Code under which someone who has harassed a witness could be found guilty. That does not necessarily mean the witness violated any rules. That is consistent with a lot of others. You may want to reflect on that.

We have had some discussion here about whether senators should be allowed to sit on commercial boards of directors and also on NGOs, charitable organizations. Do you have a point of view on that?

**Mr. Conacher:** Do you mean as it relates to the rules?

Comme il n'y a eu que 12 plaintes en un an, je ne crois pas qu'il soit dangereux d'autoriser les citoyens à porter plainte devant le commissaire à l'éthique. En cas d'accusations fondées sur des faits inexacts, la personne visée par la plainte peut intenter une action en libelle. Établir que le Parlement assumera les frais rattachés aux actions en libelle des parlementaires dissuadera de nombreuses personnes.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne suis pas certaine de comprendre pourquoi vous pensez qu'un commissaire pour les lobbyistes puisse en arriver à une conclusion et un commissaire pour les parlementaires, à une conclusion différente. On a affaire à des actions et à des personnes différentes. Le fait qu'un commissaire innocente un sénateur, par exemple, et qu'un lobbyiste ne le soit pas ne constitue pas en soi un conflit. On pourrait certainement adopter un mode de règlement des différends. Pourquoi tenez-vous à concentrer autant de pouvoirs dans un seul et unique bureau qui aurait pour mandat de faire enquête sur tout le monde? Étant donné la complexité des points de vue et des attitudes différentes des Canadiens, pourquoi souhaitez-vous l'établissement d'une structure aussi puissante?

**M. Conacher:** La règle 8 du Code de déontologie des lobbyistes transcende la ligne de démarcation entre les lobbyistes et les politiciens. Pour contrevenir à la règle 8, le lobbyiste doit placer le politicien dans une situation de conflit d'intérêts.

**Le sénateur Andreychuk:** Le lobbyiste peut tenter de placer le parlementaire en situation de conflit d'intérêts, mais cela ne signifie pas nécessairement que le parlementaire l'était.

**M. Conacher:** Exactement. Si, selon l'allégation, le lobbyiste a contrevenu à la règle 8 et que le directeur de l'inscription des lobbyistes en vient à la conclusion que le lobbyiste a contrevenu à la règle 8, le directeur de l'enregistrement statue dans les faits que le politicien se trouvait en situation de conflit d'intérêts. Si, dans ce cas, le commissaire à l'éthique estime que le politicien n'était pas en situation de conflit d'intérêts, on se retrouve face à des décisions contradictoires. Comment concilier les deux? Il suffit de réunir l'organisme chargé de faire enquête et de prendre une décision. À nos yeux, il est raisonnable de chercher à éviter les décisions contradictoires.

Si on souhaite établir un organisme d'appel chargé de régler le problème, on doit soumettre l'affaire devant une nouvelle entité. Pourquoi ne pas opter pour un seul et même organisme dès le départ, soit au niveau de la première instance, et non au niveau de l'appel?

**Le sénateur Andreychuk:** Le Code criminel comporte de nombreuses dispositions en vertu desquelles quiconque harcèle un témoin pourrait être reconnu coupable. Cela ne signifie pas nécessairement que le témoin a violé quelque règle que ce soit. Cela est conforme à bon nombre de dispositions qu'on retrouve ailleurs. Vous voudrez peut-être y réfléchir.

Nous avons tenu ici un certain débat sur la question de savoir si les sénateurs devraient être autorisés à siéger à des conseils d'administration commerciaux ou encore à des conseils d'administration d'ONG, d'organismes de bienfaisance. Avez-vous un point de vue à ce sujet?

**M. Conacher:** Du point de vue des règles?

**Senator Andreychuk:** Senators are in a different position from members of the House of Commons. Should senators be precluded in the code specifically from sitting on any commercial board of directors or on any non-governmental board? Do you see a difference between the two? Do you feel that preclusion would be an unfair restriction on a senator's livelihood?

**Mr. Conacher:** As I stated, we are fine with the rules as proposed. The rules as proposed create situational standards depending on what a senator is doing. We think that is the best way to go. A senator who is not sitting on a committee that is reviewing legislation affecting corporations could, as the code states, do those activities as long as they do not conflict with the rules set out in the code. A senator would go to the ethics commissioner and set out the boards and committees in which he or she is involved. The ethics commissioner will say what the senator can and cannot vote on in the full Senate. If that senator joins a committee, the situation will change. We think that is the better way to go.

In other words, we believe in a sliding scale as you move up. A backbencher in the House who is not sitting on any committees is in a different situation in terms of ethical standards from someone who sits on or chairs a committee. The positions of parliamentary secretary and higher are covered by the code as it exists currently. There is already a sliding scale and we believe it should continue to exist. That is why we agree with the rules as proposed.

**Senator Joyal:** Are you registered with Revenue Canada to issue fiscal receipts for people who contribute to Democracy Watch?

**Mr. Conacher:** We do not issue charitable receipts, no. We are under the CBCA, Part II.

**Senator Joyal:** On the issue of ethics generally, Democracy Watch has a very ambitious objective as a group or collective, as you say. How do you define the rights to privacy of people who hold public office versus their public responsibility? How do you balance that?

According to the Charter, each and every Canadian has rights to privacy. When one enters public life, one does not forgo privacy rights which are human rights.

Have you ever published a document or a reflection on the balance between the right to privacy and the responsibility of a public figure, such as a parliamentarian? In your opinion, how do we strike a balance? Everyone is for virtue; everyone is for motherhood; but we are dealing with real people who have rights. Just because they are elected, their rights do not disappear. A parliamentarian must swear an oath, just as a doctor takes an oath, and just as a lawyer takes an oath. To me, that is meaningful.

**Le sénateur Andreychuk:** Les sénateurs ne sont pas dans la même situation que les députés de la Chambre des communes. Le code devrait-il interdire expressément aux sénateurs de siéger à des conseils d'administration d'entreprises ou d'organisations non gouvernementales? Voyez-vous une différence entre les deux? Pensez-vous que l'imposition d'une telle limite constituerait une restriction injuste du gagne-pain d'un sénateur?

**M. Conacher:** Comme je l'ai dit, les règles proposées nous conviennent. Selon leur libellé actuel, les règles instituent des normes situationnelles selon ce que fait un sénateur. Nous pensons qu'il s'agit de la meilleure solution. Un sénateur ne siégeant pas à un comité chargé de l'examen de dispositions législatives concernant les sociétés pourrait, aux termes du code, se livrer à de telles activités tant et aussi longtemps qu'elles ne contreviennent pas aux règles énoncées dans le code. Un sénateur pourrait s'adresser au commissaire à l'éthique et lui soumettre la liste des conseils d'administration des comités dont il fait partie. Le commissaire à l'éthique lui dira s'il peut ou non voter devant le Sénat réuni en séance plénière. Si le sénateur joint les rangs d'un comité, la situation sera différente. Nous pensons qu'il s'agit de la meilleure solution.

En d'autres termes, nous croyons en l'application d'une échelle progressive, c'est-à-dire l'imposition de règles plus strictes au fur et à mesure que l'intéressé monte en grade. Un député d'arrière-ban à la Chambre des communes n'est pas, du point de vue des normes éthiques, dans la même situation que le président ou le membre d'un comité. Les postes de secrétaire parlementaire et au-delà sont visés par le code existant. Il y a déjà une échelle progressive, et nous pensons qu'elle devrait être maintenue. Voilà pourquoi nous sommes d'accord avec les règles proposées.

**Le sénateur Joyal:** Êtes-vous inscrit auprès de Revenu Canada à titre d'organisme autorisé à émettre des reçus d'impôt pour les personnes qui versent des fonds à Démocratie en surveillance?

**M. Conacher:** Non, ne n'émettons pas de reçus d'impôt. Nous sommes visés par la Partie II de la Loi canadienne sur les sociétés par actions.

**Le sénateur Joyal:** En ce qui concerne la question de l'éthique en général, Démocratie en surveillance a, à titre de groupe ou de collectif, comme vous le dites, un objectif très ambitieux. Comment conciliez-vous le droit à la vie privée des titulaires d'une charge publique et leur responsabilité publique? Comment établir l'équilibre entre les deux?

Selon la Charte, tous les Canadiens ont le droit à la vie privée. En acceptant une charge publique, on ne renonce pas à ce droit, qui est un droit humain.

Avez-vous déjà publié un document ou une réflexion sur l'équilibre entre le droit à la vie privée et la responsabilité d'un personnage public, par exemple un parlementaire? À votre avis, comment pouvons-nous parvenir à l'équilibre? Tout le monde est pour la vertu; tout le monde est pour la maternité; mais nous avons affaire à des êtres de chair et de sang qui ont des droits. Le seul fait qu'ils ont été élus n'annule pas ces droits. Un parlementaire doit prêter serment, au même titre qu'un médecin, au même titre qu'un avocat. À mes yeux, cela a un sens.

How can we strike a balance? You have made a very detailed presentation on various points, but I have some problem understanding the philosophy behind your position.

**Mr. Conacher:** If you are talking about the disclosure of assets, we agree with the balance struck in the proposed rules. We believe what is proposed before you is the system that should be enacted.

Some may draw the line elsewhere. You will hear from the spouses' association. In the past, they have generally been against full disclosure of the assets of spouses and dependents, saying that that is an invasion of privacy. The coalition's position is that assets of the public office-holder and the spouses and dependents should be disclosed.

On the general issue beyond that, we have not examined it except to the extent that I quoted the Supreme Court of Canada. Given the heavy trust and responsibility, it is appropriate that government officials are correspondingly held to codes of conduct, which, for an ordinary person, would be quite severe. The issue remains to be explored at the federal level simply because of the absence of a code.

Having not examined the area, we would have to look at it case by case and see where particular situations arise. We are examining the issue generally in the access to information realm. We are also active on that issue.

To state another specific case, we believe that the Prime Minister's meeting log of meetings that he held in his office while on the job is something that should be disclosed under the Access to Information Act because they are not personal meetings. They are meetings held fulfilling his job as a public office-holder. If his family came to visit him, and no business of government was being discussed, then those parts of the log could be deleted before it is disclosed.

To give you another specific case of where we see drawing a line between privacy and public responsibility, we think that accountability is needed for ministers, given the heavy trust and responsibility that is taken on by the holding of a public office.

**Senator Joyal:** I will try to be more specific. I want to understand the principles of your position.

Have you reviewed Supreme Court decisions that involved the interpretation of the rights to privacy as enshrined in the Charter? Have you reviewed those cases in the context of today's Parliament and what we mean by rights to privacy, on the one hand and, on the other, the constitutional responsibilities of a parliamentarian?

I am trying to go through the mental exercise with you because it is part of your profession, your main day-to-day job, to think about those issues, and we expect some enlightenment from you. We must start by defining the constitutional role of a

Comment établir l'équilibre? Vous avez présenté un exposé très détaillé sur divers points, mais j'ai du mal à comprendre la philosophie qui sous-tend votre position.

**M. Conacher:** Si vous voulez parler de la divulgation des actifs, nous sommes d'accord avec l'équilibre établi dans les règles proposées. Nous pensons que le régime qui a été soumis à votre examen est celui qui devrait être adopté.

Certains fixeraient peut-être la limite ailleurs. Vous entendrez des représentants de l'Association des conjoints. Par le passé, ils se sont prononcés contre la divulgation complète des actifs des conjoints et des personnes à charge, qui constituent selon eux une atteinte à la vie privée. La position de la coalition, c'est que les actifs des titulaires d'une charge publique, de son conjoint et de ses personnes à charge devraient être divulgués.

En ce qui concerne les principes sous-jacents qui sous-tendent cette position, nous ne les avons pas examinés, sauf du point de vue des extraits d'arrêtés de la Cour suprême du Canada que j'ai cités. Compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques, il est normal que les fonctionnaires du gouvernement doivent se conformer à des codes d'éthique qui, pour un simple citoyen, seraient très sévères. La question reste à explorer au niveau fédéral simplement parce qu'il n'y a pas de code.

N'ayant pas encore examiné cette question, nous devrions l'analyser au cas par cas et voir où des problèmes particuliers se posent. Nous abordons la question sous l'angle général de l'accès à l'information. Nous nous intéressons aussi à cette question.

Pour prendre un autre cas précis, nous pensons que le registre des rencontres que le premier ministre tient dans son bureau dans l'exercice de ses fonctions devrait être rendu public aux termes de la Loi sur l'accès à l'information puisqu'il ne s'agit pas de rencontres personnelles. Ce sont des rencontres qu'il tient dans l'exercice de ses fonctions à titre de titulaire d'une charge publique. Si des membres de sa famille viennent lui rendre visite et qu'il n'est pas question des affaires du gouvernement, les sections concernées du registre pourraient être supprimées avant la divulgation.

Pour vous donner un autre exemple où nous jugeons opportun d'établir une distinction entre le droit à la vie privée et la responsabilité publique, nous pensons que les ministres doivent être imputables, compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques.

**Le sénateur Joyal:** Je vais essayer d'être plus précis. Je tiens à comprendre les principes qui sous-tendent votre position.

Avez-vous examiné les arrêtés de la Cour suprême portant sur l'interprétation du droit à la vie privée enchâssé dans la Charte? Avez-vous examiné ces affaires dans le contexte du Parlement d'aujourd'hui et de ce que nous entendons par droit à la vie privée, d'une part, et par responsabilités constitutionnelles d'un parlementaire, d'autre part?

Je vais tenter de me livrer à un exercice mental avec vous puisque votre profession, votre travail principal de tous les jours, consiste à réfléchir à ces questions et que nous espérons recevoir certaines lumières de votre part. Nous devons commencer par

parliamentarian in the Senate or in the House of Commons and determining the essential elements required for a person to fulfil that role and responsibility. Then, when someone accepts that constitutional role and swears or affirms to fulfill a certain responsibility to the best of their knowledge, talents and honesty, we will understand what that person has sworn to uphold, as much as the person understands what are his or her rights to privacy. If we are to go through this exercise, then we must start by understanding that.

I do not want to put you in a difficult position. I do, however, want to hear your reflections on that so that we can objectively evaluate the government's proposal. What we will do is important not only for us individually but also for all those who will occupy these seats in the years to come.

**Mr. Conacher:** The role of parliamentarians is not well defined now constitutionally or legally, nor are the powers and the influence. It has not really been examined within the context of what can or cannot be done. I do encourage you to start from that.

We support the way the code has been drafted because it sets out for the future that the ethics commissioner will look at the situation and say, "You are not on any committees. You are not voting on this matter. You have not taken part in any discussions on this matter. Therefore, what you did was not a problem." It would be different, however, for people who are further up the sliding scale, higher up the ladder of power and influence. By sitting on a committee, issuing reports and taking part in discussions, they would be in a different situation and a different standard would be applied to them. We have not looked at every possible situation, but we are generally aware there is a sliding scale.

We agree that the ethics commissioner, as proposed in the code, should be given the discretion to apply a different standard, depending on where on the ladder of power and influence the particular parliamentarian sits.

**Senator Joyal:** Of the 12 complaints you filed over nine years, how many, in your opinion, were accepted as positive complaints?

**Mr. Conacher:** We are currently in Federal Court with a judicial review application of the Ethics Counsellor because he has sat on eight of the 12. Two of the 12 are over two years old, three are over one year old, and another three we filed between June and last October. The Ethics Counsellor has simply refused to rule on those outstanding complaints, although he has dealt with many matters that are much more complex than the complaints we filed over two years ago. We are currently before the Federal Court, asking the court to order the Ethics Counsellor to rule because of unjustifiable delay.

définir le rôle constitutionnel d'un parlementaire au Sénat ou à la Chambre des communes et à cerner les éléments essentiels pour qu'une personne s'acquitte de ce rôle et de cette responsabilité. Puis, lorsqu'une personne accepte de jouer ce rôle constitutionnel et jure ou affirme s'acquitter de telle ou de telle responsabilité au meilleur de sa connaissance, de ses capacités et de son intégrité, nous comprendrons ce que cette personne s'est engagée à respecter, dans la mesure où elle aura compris à quoi tient son droit à la vie privée. Pour nous livrer à un tel exercice, nous devons d'abord comprendre ces éléments.

Je ne veux pas vous mettre sur la sellette. Cependant, j'aimerais entendre vos réflexions sur ce que nous pouvons faire pour évaluer objectivement la proposition du gouvernement. Les mesures que nous prendrons seront importantes non seulement pour nous à titre personnel, mais aussi pour ceux qui occuperont des charges publiques au cours des années à venir.

**M. Conacher:** Le rôle des parlementaires n'est pas bien défini sur le plan constitutionnel ni juridique, pas plus que leurs pouvoirs et leur influence. On n'a pas vraiment examiné la question du point de vue de ce qui peut être et ne peut pas être fait. Je vous encourage à commencer par là.

Nous sommes favorables au code tel qu'il a été rédigé parce qu'il précise que, à l'avenir, le commissaire à l'éthique se penchera sur la situation et dira: «vous ne siégez à aucun comité. Vous ne votez pas sur cette question. Vous n'avez pas pris part à des discussions sur cette question. Par conséquent, ce que vous avez fait ne pose pas de problème». La situation serait toutefois différente pour les personnes qui occupent une position plus élevée sur l'échelle progressive, sur l'échelle du pouvoir et de l'influence. Parce qu'elles siègent à un comité, publient des rapports et prennent part à des débats, les personnes en question se trouveraient dans une situation différente et seraient assujetties à une norme différente. Nous n'avons pas étudié toutes les situations possibles, mais, de façon générale, nous sommes conscients de l'existence d'une échelle progressive.

Nous sommes d'accord pour dire, comme on le propose dans le code, que le commissaire à l'éthique devrait pouvoir, à sa discrétion, appliquer une norme différente, selon la position qu'occupe tel ou tel parlementaire sur l'échelle du pouvoir et de l'influence.

**Le sénateur Joyal:** Parmi les 12 plaintes que vous avez déposées en neuf ans, combien, à votre avis, ont été jugées fondées?

**M. Conacher:** Nous sommes actuellement en procédure de contrôle judiciaire à la Cour fédérale parce que le conseiller en éthique n'a pas donné suite à huit des 12 plaintes. Deux des 12 ont plus de deux ans, trois ont plus de un an et trois autres ont été déposées entre juin et octobre dernier. Le conseiller en éthique a simplement refusé de statuer sur les plaintes en question, même s'il s'est prononcé sur des questions beaucoup plus complexes que les plaintes que nous avons déposées il y a plus de deux ans. À cause de retards injustifiables, nous nous sommes adressés à la Cour fédérale pour qu'elle ordonne au Conseiller en éthique de trancher.

Of the eight outstanding complaints, we believe that five are clear violations of the rules. All but one involve situations of lobbyists breaking rule 8 of the Lobbyists' Code of Conduct by putting a politician in a conflict of interest situation. There is one other where a person left government, a minister's staff position, and immediately joined a corporation as the vice-president of government relations but did not register as a lobbyist.

We do not know what happened with the other three outstanding complaints. That is why we believe that there is a need for investigation. Even on those, the Ethics Counsellor has not done anything, as far as we can tell. I had a phone conversation with him in June of 2001 and he promised me there would be rulings. At that time we had five outstanding complaints. He promised me there would be rulings on all five within a month. Here we are, in February 2003, still waiting.

**Senator Joyal:** How many of those complaints deal with senators, members of Parliament, ministers, and lobbyists?

**Mr. Conacher:** Since there is no code for senators and MPs, there is only one complaint that deals with an MP, and that involves a lobbyist working with an MP. The Lobbyist Code of Conduct prohibits a lobbyist working with any public office-holder, including an MP and a senator.

The rest are about lobbyists and ministers except the one I mentioned, where it involved a person leaving a minister's office and, we believe, becoming a lobbyist.

Last June, we filed complaints against some senators who are lawyers. Several of the Law Societies across the country have a rule relating to lawyers as public office-holders. For example, the Law Society of Upper Canada says that if you are a public office-holder who is a lawyer, and there is even the whiff of a conflict of interest, you must state it publicly and not take part in any discussions with regard to the matter.

As a result of such inaction by the Ethics Counsellor on several issues, we decided to bring the law societies into play and file complaints against senators who are lawyers and who we believe should be investigated for possibly violating a law society standard of conflict of interest.

**Senator Joyal:** Where does that complaint stand presently?

**Mr. Conacher:** We are waiting to hear back from the law societies as to the details of most of the complaints.

**The Chairman:** How many complaints were there?

**Mr. Conacher:** We are still waiting for four of the five.

**Senator Stratton:** For how long?

**Mr. Conacher:** We filed them last June.

**Senator Joyal:** Were you called to be heard by the disciplinary panel of the law society?

**Mr. Conacher:** No, not yet.

Parmi les huit plaintes en suspens, cinq constituent à nos yeux des cas clairs de non-respect des règles. Toutes sauf une ont trait à des lobbyists qui ont contrevenu à la règle 8 du Code de déontologie des lobbyists en plaçant un politicien en situation de conflit d'intérêts. Une autre porte sur le cas d'un ministre qui a quitté le gouvernement et a joint les rangs d'une société à titre de vice-président aux relations gouvernementales sans s'inscrire comme lobbyist.

Nous ne savons pas ce qui est advenu des trois autres plaintes en suspens. C'est pourquoi je pense qu'il faut faire enquête. Même à propos de ces plaintes, le conseiller en éthique n'a rien fait, du moins d'après ce que nous voyons. Je lui ai parlé au téléphone en juin 2001, et il a promis que des décisions seraient rendues. À cette époque, nous avions cinq plaintes en suspens. Il m'a promis qu'une décision serait rendue à l'égard des cinq dans un délai de un mois. En février 2003, nous attendons encore.

**Le sénateur Joyal:** Combien de ces demandes portent sur des sénateurs, des députés, des ministres et des lobbyists?

**M. Conacher:** Comme il n'y a pas de code pour les sénateurs et les députés, il n'y a qu'une plainte concernant un député, en l'occurrence un lobbyist travaillant avec un député. Le Code de déontologie des lobbyists interdit à un lobbyist de travailler avec un titulaire d'une charge publique, y compris un député et un sénateur.

Les autres ont trait à des lobbyists et à des ministres, sauf celle que j'ai mentionnée, c'est-à-dire une personne qui a quitté un poste de ministre pour devenir, selon nous, lobbyist.

En juin dernier, nous avons déposé des plaintes contre certains sénateurs qui sont avocats. Certains barreaux du pays ont une règle applicable aux avocats qui occupent une charge publique. À titre d'exemple, le Barreau du Haut-Canada dit ceci: si vous occupez une charge publique et que vous êtes avocat vous devez, s'il y a la moindre apparence de conflit d'intérêts, le déclarer publiquement et ne pas participer à des débats sur la question en jeu.

À cause de l'inaction du conseiller en éthique dans quelques dossiers, nous avons décidé de faire intervenir les barreaux et de porter plainte contre des sénateurs qui sont avocats et qui, à notre avis devraient faire l'objet d'une enquête pour non-respect éventuel de la norme imposée par les barreaux concernant les conflits d'intérêts.

**Le sénateur Joyal:** Où en est ce dossier?

**M. Conacher:** Nous attendons la réponse des barreaux au sujet des détails de la plupart des plaintes.

**La présidente:** De combien de plaintes parlons-nous?

**M. Conacher:** Nous attendons toujours relativement à quatre des cinq plaintes qui ont été portées.

**Le sénateur Stratton:** Depuis combien de temps?

**M. Conacher:** Nous les avons déposées en juin dernier.

**Le sénateur Joyal:** Avez-vous été invité à témoigner par le comité disciplinaire du barreau?

**M. Conacher:** Non, pas encore.

Again, there should be a code for MPs and senators. It was introduced back in 1997. It should have been passed by now. We will keep pushing for it.

**Senator Rompkey:** I must immediately declare a bias as it relates to some of the people who make up the Government Ethics Coalition. I am referring, in particular, to the International Fund for Animal Welfare. Where I come from, Newfoundland and Labrador, they are “Public Enemy No. 1” and are, perhaps, one of the most unethical groups in the history of the country which has branded as murderers peaceful fishermen who have made their living from the sea for hundreds of years, people in my province and people in the Magdalene Islands, whose livelihoods have been destroyed. This also includes Inuit in the Arctic whose culture is based on hunting the seal. They hunt the seal for sustenance and it also helps them to raise money.

I think that this group is one of the most unethical groups that we have ever come across, and I wanted to state that for the record at the outset.

My question relates to the position of spouses. Do you believe that spouses should have to declare their holdings and that any conflict of interest code should apply to spouses as well as to members of Parliament?

Before you deal with that question, perhaps you could give us a definition of “spouse”? We sometimes wrestle with that definition.

**Mr. Conacher:** Starting with your last point, I can understand that you wrestle with the definition. The courts are wrestling with that as well. I think it will subject to ongoing interpretation and change, as there are currently hearings on that very issue before the federal government.

We do support the code as proposed, which does include the disclosure requirement for spouses and dependents. The coalition’s position is that that rule should stay in the code.

**Senator Smith:** I know you are in favour of disclosure, so how much did the International Fund for Animal Welfare contribute to Democracy Watch? Can you disclose that?

**Mr. Conacher:** They have not contributed. Not all the groups contribute.

**Senator Smith:** Why are they listed here?

**Mr. Conacher:** They have endorsed the platform of the Government Ethics Coalition and joined the coalition. We do not require the groups to contribute, although we do request it.

**Senator Smith:** When was the judicial review request filed?

**Mr. Conacher:** It was filed on December 11, 2002.

Une fois de plus, il devrait y avoir un code pour les députés et les sénateurs. Un tel code a été introduit en 1997. Il aurait aujourd’hui dû être adopté. Nous continuerons d’exercer des pressions en ce sens.

**Le sénateur Rompkey:** Je dois tout de suite déclarer un préjugé défavorable à l’endroit de certains des membres de la Government Ethics Coalition. Je fais en particulier référence au Fonds international pour la défense des animaux. Là d’où je viens, c’est-à-dire Terre-Neuve et le Labrador, ces gens sont l’ennemi public n° 1 et sont peut-être l’un des groupes les moins respectueux de l’éthique de l’histoire du pays: en effet, ils ont qualifié de meurtriers de paisibles pêcheurs qui tirent leur subsistance de la mer depuis des centaines d’années, des personnes de ma province et des Îles-de-la-Madeleine, dont le gagne-pain a été détruit. Cela comprend aussi les Inuits de l’Arctique, dont la culture repose sur la chasse au phoque. Ils chassent le phoque pour se nourrir et aussi pour gagner de l’argent.

Je pense que ce groupe est l’un des moins respectueux de l’éthique que nous ayons rencontrés, et je tenais à le préciser dès le départ aux fins du compte rendu.

Ma question porte sur la situation des conjoints. Pensez-vous que les conjoints devraient être tenus de déclarer leurs avoirs et que le code régissant les conflits d’intérêts devrait s’appliquer aux conjoints tout autant qu’aux parlementaires?

Avant de répondre à la question, peut-être pourriez-vous nous donner une définition de «conjoint»? Parfois, cette notion nous donne du fil à retordre.

**M. Conacher:** Sur ce dernier point, je comprends que la définition vous donne du mal. Les tribunaux en sont là, eux aussi. Je pense que la notion sera sujette à des interprétations et à des modifications constantes, étant donné que, au moment où on se parle, le gouvernement fédéral tient des audiences à ce sujet.

Nous sommes favorables au code tel que libellé, lequel n’assujettit pas les conjoints et les personnes à charge aux exigences relatives à la divulgation. La coalition est d’avis que la règle devrait demeurer dans le code.

**Le sénateur Smith:** Je sais que vous êtes favorable à la divulgation. Dans ce cas, combien le Fonds international pour la défense des animaux a-t-il versé à Démocratie en surveillance? Pouvez-vous nous le dire?

**M. Conacher:** Il ne nous a rien versé. Ce ne sont pas tous les groupes qui nous versent une contribution.

**Le sénateur Smith:** Pourquoi fait-il partie de la liste que nous avons ici?

**M. Conacher:** Il a joint les rangs de la coalition, dont il appuie la plate-forme. Nous n’obligeons pas les groupes à apporter une contribution, même si nous les invitons à le faire.

**Le sénateur Smith:** Quand la demande de contrôle judiciaire a-t-elle été déposée?

**M. Conacher:** Le 11 décembre 2002.

**Senator Smith:** I was pleasantly surprised by your response to Senator Andreychuk's question regarding boards. That was a fair answer.

However, one of your positions, which continues to surprise me, is that you seem to have no concern about the same person occupying the position of the commissioner for ministerial conduct and for parliamentarians. If we were under the American system, where you have the separation of powers, it might not be such a concern. However, under the British parliamentary system — and it is a matter of opinion as to which one you prefer — it is fair to say that parliamentarians, regardless of the House they are in, think there is an important principle at stake here.

Let us separate who occupies the office of Prime Minister at any given point and who is the ethics commissioner. It is irrelevant, because is it not almost inevitable that you will have an administration point of view emanating from someone who has been nominated for the position by the Prime Minister? That person who is to be in charge of overseeing ministers and parliamentarians will say, "This is the path that you must walk on. Do not stray." Is that not a fundamental contradiction of the separation between the administration and parliamentarians?

**Mr. Conacher:** If you are structuring these ethics commissioner positions as currently, where there are two Ethics Counsellor positions, and the one for lobbyists has statutory power, which this proposed ethics commissioner will have, he or she, therefore, will have the powers of an inquiry judge and can be reviewed judicially. As I mentioned, we have filed two judicial reviews of the Ethics Counsellor.

If you have that position with statutory power, even if you have two ethics commissioners, one for parliamentarians and one for the executive branch, the ministry, they will both be subject to judicial review. You will have one court ruling on whether their interpretations of the rules are correct or errors in law. As a result, you will end up with one standard.

**Senator Smith:** That is another area of concern. At the end of the day, at least in the case of the members of the House of Commons, the people who make those decisions are responsible for who they put in there and they have to be elected while, when last I heard, judges are not.

**Mr. Conacher:** Yes, you could have two different commissioners. We just say change the appointment process to ensure there is sign-off by all parliamentarians on the appointment. Then, you would have a person that should satisfy everyone, not just a person that will represent the Prime Minister. You will then have consistency of interpretation. There is similar wording in some of the rules in the proposed code for MPs and senators as there is in the ministers' code. Do you want different interpretations of those rules? We do not think that makes the most sense, in terms of having a clear, open and effective system where everyone knows the standard of behaviour that is expected and the lines that can and cannot be crossed.

**Le sénateur Smith:** J'ai été agréablement surpris par votre réponse à la question du sénateur Andreychuk à propos des conseils d'administration. Elle m'a semblé juste.

Cependant, l'une de vos positions continue de me surprendre. Je me demande pourquoi vous ne vous inquiétez pas du fait que la même personne puisse agir comme commissaire pour la conduite des ministres et celle des parlementaires. Si nous appliquions le régime américain, où les pouvoirs sont séparés, ce ne serait pas aussi préoccupant. Cependant, en vertu du régime parlementaire britannique — le régime qu'on préfère est une affaire d'opinion —, il est juste de dire que les parlementaires, indépendamment de la Chambre où ils siègent, sont d'avis qu'un principe important est ici en jeu.

Dissocions le titulaire du poste de premier ministre à telle ou telle époque du poste de commissaire à l'éthique. La question est sans objet: en effet, n'est-il pas presque inévitable que la personne nommée au poste de premier ministre imposera un point de vue administratif? La personne chargée de superviser les ministres et les parlementaires dira: «Voici le sentier que vous devez emprunter. N'en déviez pas». Ne s'agit-il pas d'une contradiction fondamentale du principe de la séparation entre l'administration et les parlementaires?

**M. Conacher:** Si on respecte la structure actuelle des postes de commissaire à l'éthique, où il y a deux postes de conseiller en éthique et que celui qui supervise les lobbyistes exerce des pouvoirs conférés par la loi, comme ce serait le cas pour le commissaire à l'éthique proposé, le titulaire exercera donc les pouvoirs d'un juge d'enquête et pourra faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Comme je l'ai indiqué, nous avons présenté deux demandes de contrôle judiciaire à l'égard du conseiller en éthique.

Si vous créez un poste dont le titulaire exerce des pouvoirs en vertu de la loi, vous aurez beau avoir deux commissaires à l'éthique, un pour les parlementaires et l'autre pour le pouvoir exécutif, le ministère, ils seront tous deux sujets à un contrôle judiciaire. Un tribunal sera chargé d'établir si leurs interprétations des règles sont justes ou contiennent des erreurs de droit. Ainsi, vous finirez avec une seule norme.

**Le sénateur Smith:** C'est là un autre sujet de préoccupation. Au bout du compte, au moins en ce qui a trait aux députés de la Chambre des communes, ce sont les personnes qui prennent ces décisions qui sont responsables des nominations et doivent être élues, tandis que, à ce que je sache, les juges ne le sont pas.

**M. Conacher:** Oui, on pourrait faire appel à deux commissaires différents. Nous disons simplement qu'il faut changer le mécanisme de nomination pour faire en sorte que tous les parlementaires soient appelés à approuver la personne choisie. Puis, on aurait affaire à une personne qui satisfait tout le monde et non à une personne qui représente simplement le premier ministre. Dans le code proposé pour les députés et les sénateurs, on retrouve des formulations analogues à celles du code qui s'appliquent aux ministres. Souhaitez-vous des interprétations différentes de ces règles? Ce n'est pas la solution qui nous paraît la plus sensée, du point de vue de la mise en place d'un régime clair, ouvert et efficace où chacun connaît la norme de comportement attendue et les limites qui peuvent et ne peuvent pas être franchies.

**Senator Smith:** Could you not have that with different judges as well?

**Mr. Conacher:** You can, and eventually there would be an appeal. Why not have one judge at the trial level, rather than two or three?

**The Chairman:** Our time is going on. We do have to move on.

It seems to me Mr. Conacher, that you have proposed that everything should be made public; whatever is exposed is reported to the ethics commissioner and should therefore be made public.

It seems to me that for the system to work properly, there would almost have to be an attorney-client relationship, a building up of trust between members of Parliament and the commissioner and senators and the commissioner, so that they would actually reveal everything that they are supposed to reveal. In order for the system to work and for there to be total disclosure, there must, however, be some measure of privacy and confidence. It seems to me that this is what would allow senators to properly dispose of their own private matters and to properly organize their own lives, so they are not in a position of conflict of interest.

I really would question where you could draw that line between disclosure and non-disclosure. It seems there must be some measure of trust built up between the commissioner and the people who are disclosing to him or it will not work.

**Mr. Conacher:** These advisory opinions do not have to identify the parliamentarian asking for the advisory opinion. That is where we draw the line on disclosure. If you approached the ethics commissioner and said, "I have read this rule and someone has invited me to such-and-such an event or to join such-and-such a board, can I do it?" You have not done it, so you are not being investigated for a violation. You are merely asking for an opinion. The advisory opinion is issued. It does not identify the parliamentarian. It is based on the fact that a parliamentarian approached the commissioner and described a particular situation, and that he or she was referred to the rule that applies and how it is interpreted. Everyone will know the standard, and it will be clearer to other parliamentarians as it may relate to future behaviour. Not that they should not check with the ethics commissioner before going ahead, but they will have more guidance than just the wording of the rule. There will be an interpretation of the rule. You will build up a standard that will become better and better known, and the lines will be more and more clear as time goes on.

**The Chairman:** You are talking about generic disclosure, not personal disclosure. It seems to me that these are the lines along which the provincial commissioners operate, that is, generic disclosure.

**Le sénateur Smith:** Ne pourrait-on pas faire la même chose avec des juges différents?

**M. Conacher:** Oui, et tôt ou tard il y aura un appel. Pourquoi ne pas opter pour un seul juge en première instance, au lieu de deux ou trois?

**La présidente:** Le temps file. Nous devons accélérer.

Il me semble, monsieur Conacher, que vous avez proposé que tout soit rendu public; ce qu'on découvre devrait être porté à l'attention du commissaire à l'éthique et rendu public.

Pour bien fonctionner, le système, me semble-t-il, devrait fonctionner selon le principe du secret professionnel, l'établissement d'un lien de confiance entre les députés et le commissaire de même qu'entre les sénateurs et le commissaire, de façon qu'ils révèlent effectivement ce qu'ils sont censés révéler. Pour que le système fonctionne et pour que le principe de la divulgation totale soit appliqué, on doit cependant prévoir une certaine mesure de respect de la vie privée et de confiance. Il me semble que c'est ainsi qu'on permettrait aux sénateurs de s'occuper adéquatement de leurs affaires privées et d'organiser leur vie, de manière à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts.

J'aimerais savoir où, selon vous, la ligne de démarcation entre la divulgation et la non-divulgation doit être établie. Il me semble qu'un certain lien de confiance doit être établi entre le commissaire et les personnes qui lui divulguent des renseignements, faute de quoi le système ne fonctionnera pas.

**M. Conacher:** Dans les avis consultatifs, il n'est pas nécessaire d'identifier le parlementaire qui a présenté la demande. C'est là que nous traçons la ligne de démarcation en ce qui touche la divulgation. Imaginons que vous vous adressiez au commissaire à l'éthique pour lui poser la question suivante: «J'ai lu telle ou telle règle, et on m'invite à prendre part à telle ou telle manifestation ou à siéger à tel ou tel conseil d'administration. Puis-je le faire?» Vous n'avez encore rien fait, et vous ne faites donc pas l'objet d'une enquête pour non-respect des règles. Vous demandez simplement un avis. L'avis consultatif est émis. Le nom du parlementaire ne figure pas. Le principe s'appuie sur le fait qu'un parlementaire s'est adressé au commissaire et a décrit une situation particulière et que, ensuite, le commissaire l'a orienté vers la règle applicable et son interprétation. Tout le monde connaîtra la norme, et les autres parlementaires, vis-à-vis de comportements futurs, auront une idée claire de la situation. Je ne veux pas dire qu'ils ne devraient pas s'adresser au commissaire à l'éthique avant d'aller de l'avant, mais ils auront de meilleures orientations que la simple formulation de la règle. Il y aura une interprétation de la règle. On étoffera une norme de mieux en mieux connue, et les lignes seront de mieux en mieux définies au fil du temps.

**La présidente:** Vous faites référence à la divulgation générale, et non à la divulgation personnelle. Il me semble que cela est conforme au mode de fonctionnement des commissaires provinciaux, c'est-à-dire la divulgation générale.

**Mr. Conacher:** That is right. You would not have to say it was a senator or an MP unless it was a specific situation that might apply to one or the other because of how the rules are written. It would just say that a “parliamentarian” has requested guidance, and the situation would be described and the interpretation bulletin of how the rule applies to the situation would be given.

**Senator Joyal:** I want to bring forward the qualification to the mention you made that a member of Parliament who is the object of an allegation has the resources of Parliament to defend himself or herself. To my knowledge, that is not correct. I was the object of an allegation and I had to take legal action, but the Senate did not assist me with the fees. I am not aware that other senators that are the object of some of your allegations have ever received money from the Senate to defend themselves.

You should qualify that because it is a very important element. To throw anything at anybody and then say, well, you know, there is a dictum of Voltaire that you might want to reflect upon, which is: Lie and lie, there will always be something remaining. If we are to maintain a high ethical standard, the standard must be as much for the one who makes the allegation as the one who is the object of the allegation. To state that you can always accuse somebody because they have the money of Parliament to defend themselves is a lax interpretation of how our Parliament behaves in terms of responsibility for its members. How would you qualify that?

**The Chairman:** This would have specific connotations for a member of Parliament, if such an accusation were laid just before an election when there was not time to dispose of the matter.

**Mr. Conacher:** Yes, and nothing you could ever do, unless you wanted to remove the Charter right to free speech, would deal with that situation. At least having an independent watchdog, whom the public believes actually clears you when they say you are cleared, will help clear things up. That way, it will not be hanging over you in the way any allegation filed with the current Ethics Counsellor will hang over anyone, because he has zero independence and no powers to investigate. He is incapable of investigating or clearing anyone.

If you see a gap in terms of Parliament dealing with the expenses, I would suggest trying to build it into this system. As I said, we would be happy with a bar against frivolous and vexatious complaints. You have the further safeguard of the ethics commissioner having to have a reasonable belief that something has happened in order to launch an investigation, so that people would have to come forward with evidence rather than just speculation before an investigation is carried out. Those are the safeguards.

Overall, I understand the difficulties, but this is the fifth attempt to have a code. Many other professions have had codes for years, if not decades. It is clearly time that you had one.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Conacher.

**M. Conacher:** Exactement. Vous n'auriez pas à dire s'il s'agit d'un sénateur ou d'un député à moins qu'il ne s'agisse d'un cas particulier applicable à l'un ou à l'autre en raison du libellé des règles. On indiquerait seulement qu'un parlementaire a présenté une demande d'orientation, la situation serait décrite, et un bulletin d'interprétation de la règle serait fourni.

**Le sénateur Joyal:** Je veux nuancer ce que vous avez dit à propos d'un parlementaire qui, au cas où il ferait l'objet d'allégations, bénéficierait des ressources du Parlement pour se défendre. À ma connaissance, ce n'est pas exact. J'ai moi-même fait l'objet d'une allégation, et j'ai dû faire appel aux tribunaux, mais le Sénat ne m'a pas aidé à assumer les frais. À ma connaissance, les autres sénateurs qui font l'objet de certaines de vos allégations n'ont jamais reçu d'argent de la part du Sénat pour se défendre.

Vous devriez nuancer parce qu'il s'agit d'un élément très important. Dire n'importe quoi à propos de n'importe qui, puis affirmer — eh bien, vous savez, il y a un dicton de Voltaire auquel je vous invite à réfléchir: Mentez, mentez, il en restera toujours quelque chose. Si nous souhaitons appliquer une norme éthique élevée, la norme doit s'appliquer tout autant à l'auteur de l'allégation qu'à celui qui en est le sujet. Dire qu'on peut toujours accuser quelqu'un qui bénéficie de l'argent du Parlement pour se défendre, c'est mal interpréter la façon dont le Parlement se comporte du point de vue de la responsabilité de ses membres. Comment nuanceriez-vous vos propos?

**La présidente:** Une telle situation aurait des conséquences particulières pour un député faisant l'objet d'accusations avant une élection. Dans ce cas, l'intéressé n'aurait pas le temps de dissiper les soupçons.

**M. Conacher:** Oui, et il n'y a pas de solution, à moins de retirer la liberté d'expression protégée par la Charte. La présence d'un chien de garde indépendant que le public croie lorsqu'il affirme que telle ou telle personne a été innocentée contribuerait grandement à clarifier la situation. Ainsi, les allégations ne planeront plus sur vos têtes comme c'est le cas de celles qui sont présentées au conseiller en éthique actuel, parce qu'il n'a aucune indépendance et aucun pouvoir d'enquête. Il est incapable de faire enquête ni d'innocenter qui que ce soit.

S'il y a un manque à gagner pour ce qui est des dépenses que le Parlement doit prendre en charge, je vous suggérerais d'essayer d'intégrer cela à ce système. Comme je l'ai dit, l'interdiction des plaintes frivoles et vexatoires ferait notre bonheur. Une protection supplémentaire provient du fait que le commissaire à l'éthique doit avoir des motifs raisonnables de croire que quelque chose justifie la mise en branle d'une enquête, de sorte que les gens auraient à faire valoir des éléments de preuve, plutôt que de faire simplement des conjectures, avant qu'une enquête puisse avoir lieu. Voilà les protections dont il est question.

Dans l'ensemble, je comprends les difficultés dont il s'agit, mais il est question ici de la cinquième tentative faite pour instaurer un code. Nombre d'autres professions disposent d'un code depuis des années, sinon des décennies. Visiblement, il est temps que vous en ayez un.

**La présidente:** Merci, monsieur Conacher.

We have before us for the second part of this meeting this morning, Ms. Finlay, President of the Parliamentary Spouses Association, together with the Administrative and Logistics Officer, Ms. Simms, and Dr. Poy, who is wearing two hats today as a past president and a senatorial spouse.

**Ms. Mary Anne Silverthorn Finlay, President, Parliamentary Spouses Association:** On behalf of the Parliamentary Spouses Association, PSA, I would thank you for inviting us here today. With me today is Dr. Poy who is a member of our association as well as Ms. Simms who is a member of our staff. Cathy Hayes and Harvey Slack expressed their regrets at not being able to attend this morning.

It is important for committee members to understand who the parliamentary spouses are, so please bear with me while I give you a brief history. The Parliamentary Spouses Association was established in 1950 to provide support among individuals who share common situations and decisions as spouses of parliamentarians; to serve the public by providing non-partisan support for the parliamentary system of government in Canada; and to foster good relations among the spouses of both the members of the Senate and of the House of Commons of Canada.

Our membership totals 314 people for the past year; 71 are spouses of the members of the Senate, and 243 are spouses of members of the House of Commons. We are a complex group. At any meeting, 50 is an average attendance in number. Let me explain.

Our non-partisan organization encompasses members from the Arctic to the Atlantic to the Pacific. Our methods of communication are newsletter, e-mail and telephone. Our association has both male and female members. We have members who are stay-at-home parents, who stay home as individuals or who are working at home. Some are in business; and others are retired. We have professionals such as lawyers, teachers, accountants, medical personnel and others. Travel to Ottawa is almost impossible for some because of distance and home commitments. From this history you can see the diversity of our association.

Why would we be speaking to this committee and the House committee about the proposed disclosure of spousal assets? I refer to a document from the chair of the House committee to the members of the House, dated December 19, 2002, entitled, "A working document on the code of conduct for members of the House of Commons." It also refers to senators on page 3, item 4, No. 2, where it says that members of the House of Commons should include spousal disclosure, although its specific form and details remain to be determined. Spousal disclosure is an

Nous accueillons, en vue de la deuxième partie de notre réunion ce matin, Mme Finlay, qui est présidente de l'Association des conjoints de parlementaires et qui est accompagnée de l'agente d'administration et de logistique de son organisation, Mme Simms, et de M. Poy, qui témoigne aujourd'hui à deux titres, soit à celui d'ex-président de l'organisation et celui de conjoint d'un sénateur.

**Mme Mary Anne Silverthorn Finlay, présidente, Association des conjoints de parlementaires:** Au nom de l'Association des conjoints de parlementaires, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à témoigner aujourd'hui. Je suis accompagnée aujourd'hui de M. Poy, qui est membre de notre association lui aussi, de même que de Mme Simms, qui fait partie de notre personnel. Cathy Hayes et Harvey Slack regrettent de ne pouvoir assister à l'audience de matin.

Il importe que les membres du comité comprennent qui sont les conjoints de parlementaires; permettez-moi donc de vous faire un bref historique de l'organisation. L'Association des conjoints de parlementaires a été établie en 1950 en vue de fournir un soutien aux personnes ayant en commun des situations et des décisions en tant que conjoints parlementaires; de servir le public par un appui non sectaire du régime parlementaire au Canada; et de favoriser de bonnes relations entre les conjoints des membres du Sénat et de la Chambre des communes du Canada.

Le nombre de membres de l'association pour l'année qui vient de s'écouler s'élève à 314, dont 71 sont des conjoints de membres du Sénat, et 243, des conjoints de membres de la Chambre des communes. Nous formons un groupe complexe. En moyenne, une cinquantaine de personnes assistent aux réunions que nous tenons. Permettez-moi d'expliquer.

L'organisation non sectaire que nous formons compte des membres qui viennent de partout, de l'Arctique au Pacifique à l'Atlantique. Nos méthodes de communication sont le bulletin, le courriel et le téléphone. Notre association compte des hommes et des femmes parmi ses membres. Nous avons des membres qui restent à la maison et s'occupent des enfants, nous en avons qui ne travaillent pas ou qui travaillent à domicile. Certains sont en affaires; d'autres sont retraités. Nous avons parmi nos membres des professionnels: des avocats, des enseignants, des comptables, des professionnels de la santé et d'autres encore. Du fait d'habiter loin de la capitale ou d'engagements à la maison, il est impossible pour certains d'entre eux de se rendre à Ottawa. Cet historique vous donne une idée de la diversité de notre association.

Pourquoi souhaiterions-nous nous adresser à votre comité et au comité de la Chambre au sujet de la divulgation des actifs des conjoints? Je vous renvoie à un document que le président du comité de la Chambre a remis aux députés, en date du 19 décembre 2002: document de travail sur le code de conduite des députés à la Chambre des communes. Il y est question des sénateurs à la page 3, point 4, numéro 2. Il y est dit que les règles de divulgation s'appliquant aux députés de la Chambre des communes s'appliquent aussi aux conjoints, bien que la forme

important protection for parliamentarians, and it recognizes the reality of the modern family. It is also consistent with the practice in other jurisdictions.

My comments are not as a result of surveys to our members or consultation meetings with others; my remarks are a result of verbal comments to me, the office staff, and data collected from a presentation by a past president of our association to a similar committee of the House of Commons in 1996 when the present Speaker of the House of Commons was chair of that committee, referred to as the Oliver-Milliken committee. The information in the report of that committee expresses the concerns of our members, and those concerns are still current. The concerns are general in nature.

Since 1966 spouses of cabinet ministers and/or parliamentary secretaries are already well aware of and involved in the disclosure process. I am referring to the Prime Minister's code. It is not the process that causes us concerns; it is what is done with and who has access to the information given in the disclosure. Is it available to the public? Let me quote from the past president's presentation to the House of Commons:

We do not object to a listing of assets, but there is a difference of opinion as to how precisely. We do not object to a net worth evaluation and publication. We do find it interesting that some of the prime movers on disclosure are newspaper publishers. We do prefer closed-door disclosure to an intermediary over public notification.

We recognize the need for disclosure, but we have to emphasize our interest in preserving the legitimate privacy interests of our members. It is our desire that a level of disclosure be achieved that satisfies the public without going too far.

I will give you some personal information. My husband has just finished a term as parliamentary secretary. Going into that term, we were asked to put our assets into a blind trust. We went through the procedure and found it to be most interesting and enlightening. Since our assets are mostly all joint, I put mine into the blind trust also. One of my personal holdings was deemed by the Ethics Counsellor to be possibly presenting a problem. Therefore, wanting to be so-called "squeaky clean," I chose to sell that particular set of assets, and amazingly, gleaned quite a bit of income. What happened to my income tax? You can well imagine, and I am still paying for the benefits, so to speak, because of the effect on any income tax.

précise de divulgation dont il doit s'agir et d'autres précisions demeurent à déterminer. La divulgation des actifs des conjoints constitue une importante forme de protection des parlementaires, et cela tient compte de la réalité de la famille moderne. De même, la pratique concorde avec ce qui se fait ailleurs.

Mes observations ne se fondent pas sur le résultat d'enquêtes réalisées auprès de nos membres ni de séances de consultation menées auprès d'autres personnes; mes observations sont fondées sur les commentaires que les gens m'ont faits de vive voix, à moi et au personnel du bureau, et sur des données tirées d'un exposé de l'ex-président de notre association à un comité semblable, à la Chambre des communes, en 1996. À ce moment-là, l'actuel président de la Chambre des communes était le président du comité en question, le Comité Oliver-Milliken. L'information qui se trouve dans le rapport produit par ce comité laisse voir les préoccupations de nos membres, préoccupations qui demeurent actuelles. Ce sont des préoccupations de nature générale.

Depuis 1966, les conjoints de ministres et (ou) de secrétaires parlementaires connaissent très bien le processus de divulgation et y participent. Je fais référence ici au code du premier ministre. Ce n'est pas le processus qui nous inquiète; c'est de savoir ce que l'on fera des informations divulguées et qui y aura accès. Est-ce que ce sera accessible au public? Permettez-moi de citer le mémoire de l'ex-président à la Chambre des communes:

Nous ne nous opposons pas à l'énumération des actifs; nous avons plutôt une divergence d'opinion quant à la manière précise de procéder. Nous ne nous opposons pas à une évaluation et une divulgation de la valeur nette. Nous croyons tout de même qu'il est intéressant de savoir que certains des grands artisans dans ce dossier de divulgation sont les éditeurs de journaux. Nous préférons la divulgation derrière des portes closes, par la voie d'un intermédiaire, à la divulgation publique.

Nous reconnaissons le fait que la divulgation s'impose, mais nous devons insister sur le fait qu'il est dans notre intérêt de préserver les intérêts privés légitimes de nos membres. Notre souhait, c'est de voir un niveau de divulgation qui satisfait le public, sans aller trop loin.

Je vais vous faire part de renseignements d'ordre personnel. Mon mari vient d'achever un mandat en tant que secrétaire parlementaire. Au moment d'aborder ce mandat, nous avons été appelés à mettre nos actifs dans un fonds fiduciaire sans droit de regard. Nous nous sommes pliés à la démarche et avons constaté que c'était très intéressant et très éclairant. Comme il s'agit dans la majeure partie d'avoirs communs, j'ai mis moi aussi mes actifs dans le fonds fiduciaire. Le conseiller à l'éthique a déterminé que l'un de mes biens personnels pouvait présenter un problème. Afin d'être à l'abri de tout reproche, j'ai donc choisi de vendre cet ensemble de biens particuliers et, chose incroyable, cela m'a donné un gain très intéressant. Qu'est-ce qui est arrivé au moment de l'impôt? Vous pouvez bien l'imaginer, et je paie encore pour les bienfaits que j'ai tirés de cela, pour ainsi dire, à cause de l'effet sur tout impôt sur le revenu.

Another member of our association told me he had exactly the opposite experience. He, in the disclosure process, deemed to sell some shares and took a great loss.

I want to give you another personal example. My husband was and is a shareholder in a major hotel in our town and was deemed to be in a conflict if he remained on the board of directors. He resigned his position as a board member. A few years later, I was asked to become a board member. Knowing the process that we had gone through just previously, I declined the position. When I analyzed that, I had to question if this whole process was doing something to me as an individual. It was as if I could not pursue my own career. Had we sought legal advice, perhaps I would not have declined the position, but at the beginning I thought it necessary to be "squeaky clean."

Several spouses are lawyers or are in business for themselves. Let me pose some questions to you. If a lawyer is in a partnership in a firm, does the declaration mean that he or she must declare the assets of the entire firm? What would that do to the rights of the partners of the firm? How does it impact on personal privacy?

Many of us, when we are home in the riding, live by ourselves. If we have to come to the point of a public disclosure, there are people who will be able to find out the value of our worth, so to speak, and then we are faced with a threat to our personal security and privacy. That is how many of us feel. How secure can we be with that information being publicized?

I have read several controversial articles about the method of disclosure. One of the article suggests that immediately upon someone being elected to the House of Commons, there must be disclosure, both by the member and by the spouse. I, and members of our association, wonder if we are limiting the prospective people who want to hold an elected office.

As spouses, we want to be seen as cooperative, but we also want to be informed. We want to be part of the process instead of having a code or a procedure enforced upon us. We choose to be spouses, but we want to be in a position to continue to be individuals, as business people or professionals, without a public declaration. We want you to be well advised that, as spouses, we are an integral part of the big picture.

That concludes my general remarks, and I am confident that the question portion of this committee will garner a great deal more information.

**The Chairman:** I have to ask you: If you had a sufficient guarantee that no public disclosure would actually mean that and that no values would be disclosed, would that satisfy you?

Un autre membre de notre association m'a dit qu'il a vécu une expérience qui est tout à fait à l'inverse. Du fait de la divulgation, il a cru bon de vendre certaines actions, ce qui lui a fait subir une grande perte.

Je vais vous donner un autre exemple personnel. Mon mari détenait et détient toujours des parts dans un grand hôtel de la ville où nous habitons; or, s'il continuait de siéger au conseil d'administration, il allait être considéré comme étant en conflit d'intérêts. Il a démissionné de son poste de membre du conseil. Quelques années plus tard, on m'a demandé à moi de devenir membre de ce conseil. Connaissant la démarche à laquelle nous venions tout juste de nous plier, j'ai décliné l'offre. Quand j'ai analysé la situation, j'ai dû m'interroger sur ce que toute cette démarche me faisait à moi en tant qu'individu. C'était comme si je ne pouvais m'occuper de ma propre carrière. Si nous avions sollicité les conseils d'un juriste, je n'aurais peut-être pas refusé l'offre, mais, au début, je croyais qu'il était nécessaire d'être à l'abri de tout reproche.

Plusieurs des conjoints sont avocats ou sont en affaires. Permettez-moi de vous poser quelques questions. Si un avocat est associé dans une entreprise, faut-il alors qu'il déclare les actifs de l'entreprise dans son ensemble? Qu'en est-il alors des droits des associés? Quel impact cela a-t-il sur la vie privée?

Nombre d'entre nous, quand nous sommes à la maison, dans la circonscription, vivons seuls. Si nous en venons à l'obligation de divulguer publiquement nos actifs, il y a des gens qui vont pouvoir déterminer notre valeur, pour ainsi dire, puis nous nous retrouverons avec une menace qui pèse sur notre sécurité personnelle et notre vie privée. Voilà ce que ressentent bon nombre d'entre nous. Quel sentiment de sécurité pouvons-nous avoir si cette information est rendue publique?

J'ai lu plusieurs articles controversés sur la méthode de divulgation. Un des articles en question laisse entendre que dès qu'une personne est élue à la Chambre des communes, il doit y avoir divulgation, de la part du député et de la part du conjoint. Je me demande, tout comme le font les membres de notre association, si nous ne sommes pas en train de limiter par cela le nombre de gens qui envisagent de se lancer en politique.

En tant que conjoints, nous souhaitons être vus comme étant coopératifs, mais nous souhaitons également être renseignés. Nous voulons être partie prenante de la démarche, plutôt que de voir un code ou une procédure nous être imposés. Nous choisissons d'être conjoints, mais nous souhaitons également pouvoir continuer d'être des individus, à titre d'homme ou de femme d'affaires ou encore de professionnel, sans qu'il y ait de déclaration publique. Nous souhaitons que vous sachiez bien que, en tant que conjoints, nous faisons partie intégrante du tableau d'ensemble.

Voilà qui conclut mes observations générales, et je crois bien que la période de questions permettra au comité d'obtenir nettement plus d'information.

**La présidente:** Je dois vous demander: si on pouvait vous convaincre qu'il n'y aurait bel et bien aucune divulgation au public et que les valeurs ainsi établies ne seraient pas rendues publiques, cette mesure vous paraîtrait-elle satisfaisante?

**Ms. Finlay:** I can answer that in a negative way by saying that our first choice is very private disclosure. We have no difficulty with that at all. We have difficulty with the public disclosure, and how public it would be is what causes us a lot of concern. If there were some guarantees, we would probably be much more comfortable than we are with the position we are in right now.

**The Chairman:** I can recall looking at the form that Ontario Members of the Legislative Assembly have to fill out. They not only have to fill out the exact addresses of all their land holdings and their home but the exact value of everything they own. It seems to me you are right. It is setting up the spouses, who are there alone, in the position of potential victims.

**Senator Rompkey:** I ask my question as the spouse of a parliamentary spouse who is a director of the Parliamentary Spouses Association. I should declare my conflict of interest right at the beginning. My spouse has been a member of that association for 31 years now.

**Ms. Finlay:** And a very active one.

**Senator Rompkey:** Having said that, I wanted to ask you to find some ground for me between the two positions of the rights of individuals and the possible benefits of disclosure. We heard from the Ethics Counsellor that parliamentary spouses found some benefit, advantage or value to disclosure. Would you care to comment on that?

Conversely, some people in the past have put forward the argument that spouses are individuals. At the last meeting, I raised the example of Jane Crosbie, the spouse of John. He had to declare his assets because he was in cabinet, but he adamantly maintained that she was an individual in her own right and that she had some rights as an individual.

I wanted you to find some middle ground between those two points of view.

**Ms. Finlay:** I am not sure I can find a middle ground. On many occasions I have read with interest, and horror — I do not believe everything that is in the media — the Ethics Counsellor's comments.

As you have indicated, the counsellor notes that some members may find themselves in a position of choosing to resign because of a conflict with their spouse's assets. That goes back to my rhetorical question: Are we then in a position to be limiting people who will want to hold public office?

The biggest concern of the spouses' association is our desire to assume and keep our personal identities. I think of one former past president of our association who has indicated this in her written documentation: My husband chose to be a member and I support him. I choose to stay at home, so to speak, and be behind the scenes. I want to maintain that kind of private, personal life.

**Mme Finlay:** Je pourrais répondre à cela par la négative en disant que notre premier choix, c'est une divulgation de nature très privée. Cela ne nous pose aucune difficulté. Nous nous soucions de la divulgation publique de ces renseignements, et nous nous inquiétons beaucoup de savoir jusqu'à quel point cela serait public. Si on pouvait nous donner des garanties, nous serions probablement nettement plus à l'aise que nous le sommes en ce moment, étant donné la situation où nous nous trouvons.

**La présidente:** Je me souviens d'avoir jeté un coup d'œil au formulaire que doivent remplir les élus de l'Assemblée législative de l'Ontario. Non seulement ils doivent donner l'adresse exacte de biens immobiliers et de leur domicile, mais en plus, ils doivent préciser la valeur exacte de tout ce qu'ils possèdent. Il me semble que vous avez raison. Cela équivaut à mettre les conjoints, qui sont là seuls, dans la position de victimes éventuelles.

**Le sénateur Rompkey:** Je pose ma question à titre de conjoint d'un conjoint de parlementaire et d'administrateur de l'Association des conjoints de parlementaires. Je devrais déclarer mon conflit d'intérêts dès le départ. Ma conjointe fait partie de cette association depuis 31 ans maintenant.

**Mme Finlay:** Et il est très actif.

**Le sénateur Rompkey:** Cela dit, je voulais vous demander de trouver pour moi un certain terrain d'entente entre les deux positions — celle qui s'articule autour des droits des individus et celle qui repose sur les avantages possibles de la divulgation. Le conseiller à l'éthique nous a dit que les conjoints de parlementaires peuvent y trouver quelque avantage ou quelque valeur. Qu'en pensez-vous?

Par le passé, à l'inverse, certaines personnes ont fait valoir en guise d'argument que les conjoints sont des individus. À la dernière réunion, j'ai soulevé l'exemple de Jane Crosbie, épouse de John. Il a dû déclarer ses actifs parce qu'il était ministre, mais il a tenu mordicus à faire valoir qu'elle était un individu elle-même et qu'elle avait certains droits en tant qu'individu.

J'aimerais que vous trouviez une sorte de terrain d'entente entre ces deux points de vue.

**Mme Finlay:** Je ne suis pas sûre de pouvoir trouver un terrain d'entente. Nombre de fois, j'ai lu avec intérêt, et avec horreur — je ne crois pas tout ce qui est publié dans les médias — les observations du conseiller à l'éthique.

Comme vous l'avez fait voir, le conseiller fait remarquer que certains membres se retrouveront par exemple dans une situation où ils choisiront de démissionner du fait d'un conflit en ce qui concerne les actifs de leur conjoint. Cela me ramène à la question rhétorique que j'avais posée: pouvons-nous nous permettre de limiter le nombre de personnes qui envisagent une charge publique?

Le principal souci que nous avons, à l'association des conjoints, c'est d'assumer et de préserver nos identités personnelles. Je songe à l'une des présidentes de notre association, qui a fait valoir dans son mémoire: mon mari a choisi de devenir parlementaire, et je l'appuie. Je choisis de demeurer à la maison, pour ainsi dire, et de jouer un rôle discret. Je veux préserver ce genre de vie personnelle, de vie privée.

Where you draw the lines, I have no idea. I have talked to many people in our association who would have no trouble disclosing assets privately, one to one, with an ethics commissioner. The document to which the Chair has referred for the Ontario legislature I find personally very offensive. It takes away all of my private rights. To define where the two separate, where they come together, we need some very definite, clear guidelines. Our concern is our personal lives. People in personal business want to maintain their identity.

**Senator Rompkey:** Could you comment on the testimony we heard that some spouses somehow found a benefit to them, that they gained something from disclosure? Has that been your experience?

**Ms. Finlay:** I do not know of any benefit, other than one flippant comment to the effect that a spouse said, "I found out how much we are actually worth." Whether that is a benefit or not, I do not know.

**Senator Smith:** I have complete empathy with your point of view. I would not even ask this had you not raised the issue. I am mystified about the ruling that you referred to about a hotel investment. I could understand the situation if he had been a PS at the time, but would not a blind trust have solved everything?

**Ms. Finlay:** He was a PS at the time and a blind trust did solve everything once he removed himself from the position of the board of directors.

**Senator Smith:** There certainly was no suggestion by anyone that you would not have been eligible to sit on the board, was there? That would trouble me greatly.

**Ms. Finlay:** No one told me that in so many words. I just found it difficult to take that position. He had removed himself from the position. We are a couple who talk about things at home. I wanted to be so-called "squeaky clean."

**Senator Smith:** He would not even have had a problem as an ordinary MP. You would have been and you would have continued to be as pure as the driven snow.

**Ms. Finlay:** I sometimes get paranoid about what might become public.

**Senator Joyal:** I want to come back to the balance between the right to privacy and the right of the public to expect from its representatives dedicated performance to their constitutional duties. In your own terms, what is the definition of a spouse?

**Ms. Finlay:** Me, personally?

**Senator Joyal:** In your common understanding, what is a spouse?

Où faut-il tracer la ligne de démarcation? Je n'en ai pas la moindre idée. J'ai parlé à bien des gens de notre association, qui ne seraient pas du tout embêtés à l'idée de divulguer leurs actifs de façon privée, face à face avec un commissaire à l'éthique. Le document auquel a fait allusion le président, dans le cas de l'assemblée législative de l'Ontario, me paraît très choquant, personnellement. Il m'enlève tous mes droits privés. Pour savoir où les deux se distinguent, où ils se rencontrent, il nous faut des lignes directrices très précises, très claires. C'est de notre vie personnelle que nous nous soucions. Les gens qui vaquent à leurs affaires personnelles souhaitent préserver leur identité.

**Le sénateur Rompkey:** Que pensez-vous du témoignage auquel nous avons eu droit, selon lequel certains conjoints y ont trouvé leur compte, ont tiré quelque chose de la divulgation? Est-ce que cela s'est avéré pour vous?

**Mme Finlay:** Je ne suis consciente d'aucun avantage à cet égard, à moins de prendre au sérieux la boutade d'un conjoint qui a dit: J'ai pu savoir ce que je valais vraiment. Si c'est un avantage ou non, je ne le sais pas.

**Le sénateur Smith:** Vous avez droit à mon empathie totale et entière. Je ne poserais même pas la question si vous n'aviez pas soulevé cela. Cela me mystifie de connaître la décision à laquelle vous avez fait allusion en ce qui concerne l'investissement dans l'hôtel. Je comprendrais si votre mari avait été secrétaire parlementaire à l'époque, mais le fonds fiduciaire sans droit de regard n'aurait-il pas réglé toute cette question?

**Mme Finlay:** Il était secrétaire parlementaire à l'époque, et le fonds fiduciaire a permis de tout régler, une fois qu'il a démissionné de son poste au conseil d'administration.

**Le sénateur Smith:** Certes, personne n'a laissé entendre que vous n'aviez pas le droit de siéger au conseil d'administration, n'est-ce pas? Cela me troublerait beaucoup.

**Mme Finlay:** Personne ne m'a dit cela en tant que tel. Simplement, j'ai trouvé qu'il était difficile d'adopter cette position. Il s'était retiré de la situation en question. Nous formons un couple qui parle, à la maison. Je voulais être, comme on dit, à l'abri de tout reproche.

**Le sénateur Smith:** Il n'aurait même pas eu de problème comme député ordinaire. Vous auriez été, et vous auriez continué d'être, blanche comme neige.

**Mme Finlay:** Je deviens parfois paranoïaque à propos de ce qui peut devenir public.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à la question de l'équilibre entre le droit à la vie privée et le droit du public de s'attendre que ses représentants exercent leurs fonctions constitutionnelles avec diligence. À votre avis, quelle serait la définition du terme conjoint?

**Mme Finlay:** Mon avis à moi, personnellement?

**Le sénateur Joyal:** D'après ce que vous en savez, qu'est-ce qu'un conjoint?

**The Chairman:** I believe, while you are thinking, Ms. Finlay, that the definition in the proposed code is that “spouse” is a married person and there is provision for common-law partners of either sex.

**Ms. Finlay:** I was going to refer to the definition in the document.

**Senator Joyal:** In your understanding, the definition of spouse is, first, someone who is legally married. There is very clear legal status. Then, second, a common-law partner is included, that is a situation where two persons live in a conjugal relationship for a period of a year. Is this the way you understand it?

**Ms. Finlay:** Yes.

**Senator Joyal:** In your opinion, is the legal relationship that monitors the assets of each partner in that relationship of any significance to you? I will be more specific. There are different kinds of legal arrangements between two partners who accept to share life. They can share any assets. It is what we call in the French system “la communauté de biens.” Anything that accrues to one member, the other one can claim half of. There are, of course, other legal arrangements whereby each one maintains separate entities of ownership.

Then we have, of course, the common law whereby the middle ground is still true unless there is a clear contract between the two.

Does that have any impact on the definition of disclosure? We are affecting that relationship when we are talking about disclosure of assets. In a case where there is a community of goods, anything that one partner does benefits the other. That might raise some questions. However, if the two have totally separate ownership and independence, recognized by law and sanctioned by law as being an acceptable system, that has an impact, too, in my mind, especially in the year 2000 and on. We are no longer in the twentieth century where the male part of the couple had a dominant position. We have entrenched the equality of the sexes. It should mean something. We should be able to draw some conclusions when we are trying to define a system that affects the equality and autonomy of each of the two partners. That is what we are doing by imposing an obligation on one of the partners who is not party to the obligation, the oath, that is taken on by the member of Parliament or the senator.

I might be too specific, but I am trying to understand what we are doing here. At the end of the day, we are dealing with rights. As you said yourself, we are dealing with your rights and the rights of any other spouse in a similar situation.

**La présidente:** Je crois que, pendant que vous y pensez, madame Finlay, le code proposé définit le «conjoint» comme étant une personne mariée et qu’il renferme une disposition concernant les conjoints de fait, qu’ils soient du même sexe ou non.

**Mme Finlay:** J’allais me reporter à la définition du document.

**Le sénateur Joyal:** D’après ce que vous en savez, le conjoint est défini comme étant, d’abord, la personne qui est mariée au sens légal du terme. La notion juridique est très claire. Ensuite, en deuxième lieu, le conjoint de fait est inclus dans cela, c’est-à-dire la situation où deux personnes vivent une relation conjugale pendant une période de un an. Est-ce ainsi que vous voyez les choses?

**Mme Finlay:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** À votre avis, la relation juridique qui régit les actifs de chacun des conjoints dans une telle relation est-elle importante? Je vais poser une question plus précise. Il existe diverses formes d’arrangements juridiques pour deux personnes qui acceptent d’avoir une vie commune. Elles peuvent partager leurs biens. C’est ce qui est qualifié de «communauté de biens» dans le système français. Tout ce qui appartient à un membre, l’autre peut en réclamer la moitié. Bien entendu, il existe d’autres arrangements juridiques où chacun des conjoints préserve ses biens de manière distincte.

Et puis il y a, bien entendu, l’union libre où c’est une zone de compromis qui s’applique toujours, à moins qu’il y ait un contrat clairement établi entre les deux personnes.

Est-ce que cela a quelque impact sur la définition de la divulgation? Nous visons cette relation quand nous parlons de la divulgation des actifs. Dans les cas où il y a communauté de biens, tout ce qu’un conjoint fait peut être à l’avantage de l’autre. Cela peut soulever certaines questions. Tout de même, si les deux conjoints ont des possessions tout à fait distinctes et une autonomie parfaite, sous un régime qui est reconnu en droit et qui est sanctionné par les dispositions législatives applicables, selon moi, cela a aussi une incidence sur la question, surtout pour ce qui est de la période qui commence en l’an 2000. Nous ne sommes plus au XX<sup>e</sup> siècle, à l’époque où l’homme était dominant dans le couple. Nous avons inscrit en droit le principe de l’égalité des sexes. Cela devrait avoir un sens. Nous devrions pouvoir tirer certaines conclusions quand vient le temps de définir un système qui a une incidence sur l’égalité et le degré d’autonomie de chacun des deux conjoints. C’est ce que nous faisons en imposant une obligation à l’un des conjoints, qui n’est pas partie à l’obligation, contractée sous serment par le député ou le sénateur.

Ma question est peut-être trop précise, mais j’essaie de comprendre ce qui se passe. En dernière analyse, il est question ici de droits. Comme vous l’avez dit vous-même, il s’agit ici de vos droits et des droits de tout autre conjoint qui se trouve dans une situation semblable.

I want to try to understand the impact of the legal status that the two partners have chosen for themselves. We are imposing disclosure obligations upon two people who have the right — and that right is totally recognized in law and in the Charter — to decide for themselves on their own legal status.

I am trying to understand that. As you said, everyone is for motherhood. We want to look clean. However, we cannot do that at the expense of giving up the rights and ignoring the decisions taken by people, some of them, prior to entering public life. Would you comment on this?

**Ms. Finlay:** I am not a lawyer, but I try to follow the law. There are certain situations to which you have alluded that the law would have to decide. For instance, if you enter a common-law relationship, there will be some assets that you choose to keep as an individual and there may be others that you acquire as part of that relationship. Those would be joint assets. If someone becomes a spouse of a parliamentarian, the joint assets would need to be disclosed. Where I become a private individual is in relation to the assets that belonged to me as the other partner, which I would not have to disclose. Having said that, I would need a legal opinion to know, in a common-law relationship, what is determined to be separate and what is determined to be joint.

I am not sure that answers or covers anything you have asked.

**Senator Joyal:** This is an important element of the decision we will be taking. I raise the issue this morning because I should like us to share the preoccupation that I have with what we are doing when we are compelling one partner who has decided, jointly, to retain the total control of his or her assets, to be then subjected to a system whereby there is a legal obligation to disclose.

This raises an important element of changing the nature of the relationship between the two persons. If we are doing that, I want us to be very conscious about how far we can go on the balance between what you said, namely, the balance between the rights to privacy and the rights of the public, to be sure that the constitutional duty of the person is served according to what are the constitutional duties of a senator or a member of Parliament.

**The Chairman:** Senator Joyal, surely the issue is not only the legal property rights. The issue that we have to deal with is also the public perception of a parliamentarian helping a spouse. As Ms. Finlay said, she and her husband talk openly with each other, so he would know of her interests and her involvement in other things. Certainly, the public might then reasonably think that the spouse knows and cares about her interests.

Je veux essayer de comprendre l'incidence du régime juridique que les conjoints ont choisi d'adopter. Nous imposons l'obligation de divulgation à deux personnes qui ont le droit — et c'est un droit qui est reconnu tout à fait en droit et notamment dans la Charte — de décider pour elle-même de leur situation juridique.

J'essaie de comprendre cela. Comme vous l'avez dit, tout le monde est en faveur de la vertu. Nous souhaitons paraître être sans reproche. Toutefois, nous ne pouvons le faire si le prix à payer est de renoncer aux droits et de faire fi des décisions prises par les gens, certains d'entre eux, avant de s'engager dans la vie publique. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cela?

**Mme Finlay:** Je ne suis pas avocate, mais j'essaie de me plier aux lois. Il existe certaines situations, auxquelles vous avez fait allusion, où c'est le droit qui détermine ce qui va arriver. Par exemple, si vous vous engagez dans une union libre, il y aura certains biens que vous allez choisir de garder en tant qu'individu, et d'autres encore que vous allez acquérir dans le cadre de la relation. Ce serait les avoirs communs. Si quelqu'un épouse un parlementaire, les avoirs communs de cette personne et de son conjoint devront être divulgués. Là où la question de l'individu et de la vie privée entre en ligne de compte, c'est en rapport avec les biens qui m'appartiennent en propre, par rapport à l'autre conjoint, et pour lesquels il n'y a pas de divulgation nécessaire. Cela dit, il faudrait que je consulte un juriste pour connaître ce qui, dans l'union libre, est considéré comme distinct et ce qui est considéré comme commun.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à l'une de vos questions.

**Le sénateur Joyal:** C'est là un élément important de la décision que nous allons prendre. Je soulève la question ce matin parce que je souhaite que nous ayons tous à l'esprit le souci que j'ai moi-même quand je pense que nous obligeons un conjoint qui a décidé, avec l'autre, de préserver une emprise totale sur ses biens, de s'assujettir à un régime où il y a l'obligation légale de divulguer les actifs.

Cela soulève une question importante: la nature de la relation entre deux personnes est changée. Si nous faisons cela, je veux que nous réfléchissions vraiment pour savoir jusqu'à quel point nous sommes prêts à aller pour atteindre l'équilibre entre ce dont vous avez parlé, c'est-à-dire l'équilibre entre les droits relatifs à la vie privée et les droits du public, pour être sûr que les droits constitutionnels de la personne sont pris en considération en rapport avec les fonctions constitutionnelles du sénateur ou du député.

**La présidente:** Sénateur Joyal, ce n'est sûrement pas qu'une question de droits de propriété. Nous devons aussi prendre en considération la perception qu'a le public du fait qu'un parlementaire puisse aider son conjoint. Comme Mme Finlay l'a dit, elle et son mari discutent ouvertement de ces choses, de sorte qu'il est au courant de ses intérêts et qu'elle est au courant de sa participation à d'autres affaires. Certes, le public pourrait avoir alors des motifs raisonnables de croire que le conjoint est au courant des intérêts de l'autre et qu'il s'en soucie.

**Senator Joyal:** We make the assumption that, because they are in a conjugal relationship, legal or otherwise, each of them has a vested interest so that each of his or her assets increases. If I am in a legally binding relationship with a partner and that person has total control over his or her assets, then there is the inference that, because I am in a conjugal relationship that it is an intimate relationship, I have a shared interest, and his or her assets increase. My position could be used — that is, my duties as a parliamentarian — so that those assets would benefit from that relationship.

However, it does not trump the legal rights of my partner to monitor and manage his or her assets the way she or he wants to do it, as per the contractual link we might have.

**The Chairman:** Again, we come back to the public perception, which is part of what we are trying to deal with here.

**Senator Joyal:** That is exactly the point. Where do we strike the balance between the rights to privacy and the rights that accrue to the spouse under a legal bond of marriage or a common law situation, and, as you said, the right to public interest? I think that is the Gordian knot we must deal with.

**Ms. Finlay:** I do not have an answer. That is a question that must be answered and worked through carefully with the advice of people in those situations and with legal advice. Again, we stress the importance of being able to maintain our individuality and our privacy.

**Senator Grafstein:** Something arose out of the evidence that we received from our counsel, Mark Audcent, which troubled me. I have been thinking about it since he gave his evidence. This is a question not of disclosure but of legal conflict as it applies to spouses. There is almost a grey cloud over a parliamentarian spouse who is actively engaged in volunteerism. I notice that your organization is actively engaged in women's shelters and breast cancer research. My wife is actively involved in the latter. There is some question as to whether or not that activity, which would directly or indirectly call upon federal funds, might be a form of conflict.

More directly than that — that is, something even more troublesome — under the code and an act of Parliament, if one benefits from a contract for money by the federal government directly or indirectly, one would be in a legal breach, according to the testimony we have heard. In what position does that put a parliamentarian if one's spouse is effectively paid as a public servant? Is that not a direct conflict?

I raise this because it never occurred to me before that the law as it presently stands would cover that. We have been admonished not to participate in volunteer organizations under that same rubric.

**Le sénateur Joyal:** Nous présumons que chacun d'entre eux, comme ils forment un couple qui vit une relation conjugale, que ce soit un mariage ou une autre forme, a certains intérêts acquis, de sorte que les biens de part et d'autre s'accroissent. Si je vis une union légalement définie avec un conjoint et que ce conjoint exerce une emprise entière et totale sur ses biens, il faut en déduire que, étant donné que je vis une relation conjugale qui est une relation intime avec cette personne, j'ai en commun un intérêt, et ses biens s'accroissent. Ma situation — c'est-à-dire, mes fonctions en tant que parlementaire — pourraient être mis à l'avantage des biens en cause dans cette relation.

Tout de même, cela n'a pas préséance sur les droits de mon conjoint quand vient le temps de contrôler et de gérer ses biens comme il l'entend, selon le lien contractuel que nous pouvons avoir.

**La présidente:** Encore une fois, nous revenons à la perception du public, qui fait partie des questions dont nous traitons ici.

**Le sénateur Joyal:** C'est cela tout à fait. Comment trouver le juste équilibre entre les droits relatifs à la vie privée et les droits qui reviennent au conjoint dans le cas d'un mariage légal ou d'une union libre et, comme vous le dites, le droit en ce qui concerne l'intérêt public? Voilà le nœud gordien que nous devons trancher.

**Mme Finlay:** Je n'ai pas de réponse. Il faut solliciter les conseils des gens qui vivent ces situations ainsi que les conseils des juristes pour trouver une réponse à cette question et l'étudier attentivement. Encore une fois, nous insistons pour dire qu'il importe de pouvoir préserver notre individualité et notre vie privée.

**Le sénateur Grafstein:** Les éléments que nous a fournis notre conseiller, Mark Audcent, soulevaient une question qui m'a troublé. J'y songe depuis qu'il a témoigné. C'est une question qui fait intervenir non pas la divulgation, mais plutôt un conflit juridique qui s'applique aux conjoints. Le conjoint d'un parlementaire qui s'engage activement dans des causes bénévoles a un nuage gris au-dessus de la tête, pourrait-on presque dire. Je constate que votre organisation appuie activement les refuges pour femmes et la recherche sur le cancer du sein. Ma femme appuie activement cette dernière cause. Il y aurait lieu de se demander si cette activité, qui serait liée directement ou indirectement à des fonds du gouvernement fédéral, donnerait lieu à une sorte de conflit.

Fait encore plus direct — c'est-à-dire un cas encore plus troublant: selon le code et selon une loi, le fait que quelqu'un tire un avantage direct ou indirect d'un contrat consenti par le gouvernement fédéral serait alors une transgression au sens juridique, selon le témoignage auquel nous avons eu droit. Quelle est alors la situation du parlementaire dont le conjoint est justement un fonctionnaire rémunéré? N'y a-t-il pas là un conflit direct?

Je soulève la question parce que je n'avais jamais songé auparavant au fait que la loi, sous sa forme actuelle, s'appliquerait à cela. On nous a mis en garde à cet égard en ce qui concerne la participation aux affaires d'organismes bénévoles.

My question to you is simple: Have you looked at this question? If you have, are you concerned about it?

**Ms. Finlay:** Have we looked at it? No. Are we concerned? Now that you bring it to our attention, the answer is yes. Some of those things that you are telling us about are frightening. I have been actively involved in women's shelter work.

The association as a whole, does one major fundraiser a year. Some of you participated in it last year at Christmas time, and we thank you immensely. Those donations we have collected — whatever amount the person wishes to put in as they enter the door — have always been discussed with personnel on the Hill before our decision is finalized.

Concerning what we do privately and personally, I do not think I have ever thought about what I belong to, as a volunteer, when my husband is a parliamentarian. However, if some of the information that you are giving us is accurate, they are all public associations and organizations. However, I have never thought about where they get their funding. The two people beside me have not thought of it either.

**Senator Grafstein:** Perhaps you could read the testimony of Mark Audcent and get back to us.

**The Chairman:** I would suggest that you not come back to us but that you send us a letter. I would also point out that in the propose code there is only a problem where the parliamentarian would have a direct interest, not an indirect one. The parliamentarian himself or herself must get a benefit from it. An indirect benefit through the spouses is, I believe, in order.

**Senator Grafstein:** I am not talking about the proposed code; I am talking about the existing state of the law, as it applies to this. We are here to not only solve some public perceptions, but also to deal with major inconsistencies in the law. We are not here just to deal with a perception, but also to deal with some reality. If this is reality, it is something you might look at. Again, if you can give us the written benefit of your advice, I would be most interested in your response.

**Senator Di Nino:** Let me first comment on Senator Grafstein's statement. I believe Mr. Mark Audcent was responding to a question I asked. I thought he was absolutely clear. The law as it exists today, as I asked about a number of organizations with which I am and have been involved with through the normal course, receive government grants. I think of one instance this past year, where there was absolutely no personal benefit to myself. I think he was unequivocal when he said, "You are in breach." That gave me concern and, as you know, I asked that this be clarified.

La question que je souhaite vous poser est simple: avez-vous étudié cette question? Si vous l'avez fait, est-ce que cela vous préoccupe?

**Mme Finlay:** Est-ce que nous l'avons étudiée? Non. Est-ce que nous sommes préoccupés? Maintenant que vous nous signalez cela, la réponse est «oui». Certaines des choses dont vous nous parlez font peur. Je travaille activement dans les refuges pour femmes.

L'association organise une grande activité par année pour amasser des fonds. Certains d'entre vous ont d'ailleurs participé l'an dernier, à Noël, et nous vous remercions du fond du cœur. Les dons que nous avons reçus — la somme que la personne veut bien remettre en franchissant le pas de la porte — ont toujours fait l'objet de discussions avec le personnel de la cité parlementaire, avant que notre décision finale soit prise.

Quant à ce que nous faisons à titre privé et à titre personnel, je crois n'avoir jamais réfléchi à l'organisation où je travaille, comme bénévole, du fait que mon mari est parlementaire. Tout de même, si certains renseignements que vous nous donnez sont exacts, ce sont là des associations et des organisations publiques. Tout de même, je n'ai jamais réfléchi à la source de leur financement. Les deux gens qui se trouvent à côté de moi n'y ont jamais pensé non plus.

**Le sénateur Grafstein:** Vous pourriez peut-être lire le témoignage de Mark Audcent, puis nous revenir.

**La présidente:** Je vous suggérerais non pas de revenir, mais de nous envoyer une lettre. Je soulignerais aussi que, dans le code proposé, il n'y a de problème que lorsque le parlementaire a un intérêt direct, et non pas indirect, dans l'affaire. Le parlementaire lui-même doit en tirer quelque avantage. Un avantage indirect pour le conjoint, je crois, est acceptable.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne parle pas du code proposé; je parle de l'état actuel de la question dans les lois, en tant que cela s'applique à cette situation. Nous sommes là non seulement pour régler la question des perceptions que peut avoir le public, mais aussi les principales incongruités des dispositions législatives. Nous ne sommes pas seulement là pour nous occuper des perceptions des gens; nous devons également nous occuper d'une certaine réalité. Si cela est réel, c'est une question que vous allez peut-être vouloir étudier. Encore une fois, si vous pouvez nous transmettre vos conseils par écrit, votre réponse m'intéresse au plus haut point.

**Le sénateur Di Nino:** J'aborderai d'abord la remarque du sénateur Grafstein. Je crois que M. Mark Audcent répondait à une question que j'avais posée moi-même. Je crois qu'il a le droit, dans l'état actuel des choses, et j'ai posé la question au sujet de plusieurs organisations dont j'ai fait partie et dont je fais toujours partie et qui, dans le cours normal des choses, reçoivent des subventions gouvernementales. Je crois que, dans un cas particulier qui s'est présenté durant l'année, il n'y avait absolument aucun avantage personnel pour moi. Je crois qu'il a été sans équivoque là-dessus quand il a dit: c'est une transgression de votre part. Cela m'a inquiété et, comme vous le savez, j'ai demandé que la question soit éclaircie.

I do not think there is a question there, unless he was wrong, and I do not believe he was.

In the discussion that deals with the involvement of spouses and the code, I agree that there must be some involvement, particularly for the purposes of transparency and perception. I just wanted to clarify a point that you made. I believe you said that, if it were a confidential disclosure that would not be available to the public and would be in the offices of the commissioner, you and your colleagues would not oppose that. Is that correct?

**Ms. Finlay:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Therefore, your concern is making public the affairs of the spouses, whether they are, as Senator Joyal was saying, between the two spouses or, as is the norm with most assets, held jointly. Your concern is that, to the degree possible, we should not make that list public for those who are curious or those who may have ulterior motives, who would wish to use or abuse that list?

**Ms. Finlay:** That is correct. A number of us feel that some of the documentation we have read, for instance, the election of an MP and immediate disclosure, is very intrusive. We have been through the process that ensues when someone is elected to the position of parliamentary secretary or cabinet member. Most of us found it very enlightening. I do not think any of us has a problem with private disclosure. It is, as you have alluded to, what happens to that information or into whose hands it goes after it is private.

**Senator Joyal:** I think this is very important to emphasize that, because it is part of the unintended consequences of what we are being asked to consider today. Once you start disclosing assets, you start measuring someone's level of wealth. From that conclusion to the one that the richer you are, the more disinterested about the plight of the have-nots, will start being spread. It will mean, essentially, that we will try to change a very important element in the fabric of Canadian society. We will be trying to identify who is richer and less rich, and who is more sensitive and less sensitive to the conditions of average Canadians, and we will start determining committee membership by the very determination of their assets.

If we enter into that process, then we would not be serving the public good. That is much more important, even for the spouse. Like it or not, once you are elected or appointed to the Senate, you become the focus of public attention and sometimes public meanness.

**Ms. Finlay:** You made very interesting observations that I think are absolutely true. Our life is a so-called "open book," and if we have to make a public disclosure it will be even more of an open book.

Je ne crois pas qu'il y ait là matière à problème, à moins qu'il ait eu tort, et je ne crois pas qu'il ait eu tort.

Quant à la discussion sur les conjoints et le code, je suis d'accord pour dire qu'il faut une certaine participation, particulièrement aux fins de la transparence et de la perception. Je voulais simplement éclaircir un point que vous avez formulé. Je crois que vous avez dit: s'il s'agissait d'une divulgation confidentielle dont les résultats ne seraient pas accessibles au public et qui se feraient dans les locaux du bureau du commissaire, vous et vos collègues n'y seriez pas opposés. Est-ce bien cela?

**Mme Finlay:** C'est cela.

**Le sénateur Di Nino:** Ce qui vous préoccupe donc, c'est le fait que soient rendues publiques les affaires des conjoints, qu'il s'agisse, comme le sénateur Joyal le disait, des affaires entre deux conjoints ou, comme c'est la norme pour la plupart des biens, d'avoirs communs. Vous vous souciez de ce que, dans la mesure du possible, nous n'en fassions pas un fait public accessible à ceux qui sont curieux ou qui auraient d'autres desseins, qui voudraient s'en servir ou utiliser cela à mauvais escient?

**Mme Finlay:** C'est cela. Nous sommes plusieurs à croire que certains des documents que nous avons lus, par exemple dans le cas de l'élection d'un député et de la divulgation immédiate, représentent une grande intrusion dans la vie privée. Nous connaissons la démarche qui s'applique quand quelqu'un est élu au poste de secrétaire parlementaire ou de député. Pour la plupart, nous avons jugé cela très enrichissant. Je crois que personne d'entre nous n'est contre la divulgation à titre privé. Il s'agit de savoir, comme vous y avez fait allusion, ce qui arrive à cette information, savoir entre quelles mains elle va se retrouver après qu'elle est révélée à titre privé.

**Le sénateur Joyal:** Je crois qu'il est très important d'insister là-dessus, car cela fait partie des conséquences imprévues que nous sommes appelés à étudier aujourd'hui. Une fois que commence la divulgation des actifs, on peut commencer à mesurer le niveau de richesse de la personne. Cette détermination mènera à la conclusion selon laquelle plus on est riche, moins on s'intéresse au sort des démunis — l'idée commencera à courir. Cela veut dire, essentiellement, que nous allons essayer de changer un élément très important du tissu dont est fait la société canadienne. Nous allons essayer de savoir qui est plus riche ou moins riche que les autres, et qui est plus sensible ou moins sensible au sort du Canadien moyen, et nous allons commencer à déterminer les actifs pour savoir qui peut faire partie des comités.

Si nous nous engageons dans cette voie, nous n'allons pas agir dans l'intérêt public. Ce sera beaucoup plus important, même pour le conjoint. Que l'on veuille ou non, une fois qu'on est élu à la Chambre ou nommé au Sénat, on devient une cible pour l'attention publique et, parfois, la méchanceté du public.

**Mme Finlay:** Vous avez formulé des observations très intéressantes qui, à mon avis, sont tout à fait vraies. Notre vie est une sorte de «livre ouvert», et si nous devons divulguer les actifs au public, ce sera encore plus un livre ouvert.

**The Chairman:** Thank you. I would point out before we close that I believe the proposed code, Senator Di Nino, would help to clarify some of the problems about whether you can serve on charitable boards. I believe that Mr. Audcent agreed that it would fix this problem.

**Senator Di Nino:** May I put on the record quickly, I am not concerned only about the disclosure of assets or information that would lead to someone assessing your wealth. That is of concern, obviously, but there are other aspects to this. There may be situations where the parliamentarian or the spouse may find himself or herself in some temporary financial difficulty or a situation of a very private nature, and where certain information could be misused by someone. It may not necessarily be related to wealth, but just a condition of life in which we all find ourselves from time to time.

I think it is important that, while understanding the role that one plays in public life, the private lives of parliamentarians be kept as private as possible, not just the wealthy ones.

**Ms. Finlay:** I appreciate those comments.

**The Chairman:** I would also point out that under this proposed code, no values would be made public.

I thank you very much for appearing before us today. I hope we were not too hard on you.

The committee adjourned.

**La présidente:** Merci. J'aimerais signaler, avant de terminer, sénateur Di Nino, que le code proposé permettrait d'éclaircir certains des cas problèmes qui existent en ce qui concerne le travail au conseil d'administration d'organismes de bienfaisance. Je crois que M. Audcent a convenu du fait que le code réglerait ce problème.

**Le sénateur Di Nino:** Rapidement, pour le compte rendu, puis-je dire que je me soucie non seulement de la divulgation des actifs ou de l'information qui permettrait à autrui de jauger votre richesse. Cela me préoccupe, évidemment, mais la question comporte d'autres aspects. Il peut y avoir des situations où le parlementaire ou encore le conjoint vit des difficultés financières temporaires ou une situation de nature très privée, et où quelqu'un peut utiliser à mauvais escient certains renseignements. Ce ne serait pas forcément lié à la question de la richesse; il pourrait s'agir simplement d'une condition de vie avec laquelle nous pouvons tous être aux prises de temps à autre.

Je crois qu'il importe d'admettre que, même si on reconnaît le rôle que joue le parlementaire dans la vie publique, il faut s'efforcer de faire en sorte que la vie privée des parlementaires, et non seulement les riches, soit le plus privée possible.

**Mme Finlay:** Voilà qui me paraît judicieux.

**La présidente:** Je signalerais aussi que, selon le code qui est proposé, aucune valeur ne serait rendue publique.

Je vous remercie beaucoup d'être venus comparaître aujourd'hui. J'espère que nous ne vous avons pas trop fait la vie dure.

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 Democracy Watch:*

Duff Conacher, Coordinator; Chairperson of the Canadian  
Community Reinvestment Coalition.

*From the Parliamentary Spouses Association:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, President;  
Susan Simms, Administrative and Logistics Officer;  
Dr. Neville Poy.

TÉMOINS

*De Democracy Watch:*

Duff Conacher, coordonnateur, président de la Coalition canadienne  
pour le réinvestissement communautaire.

*De l'Association des conjoints parlementaires:*

Mary Anne Silverthorn Finlay, présidente;  
Susan Simms, agente d'administration et de la logistique;  
M. Neville Poy.