



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Committee on

Rules, Procedures and the Rights of Parliament

Chair:

The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, March 18, 2003
Wednesday, March 19, 2003

Issue No. 8

Fifth and sixth meetings on:

Code of Conduct

WITNESSES:
(See back cover)

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

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité permanent du

Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 18 mars 2003
Le mercredi 19 mars 2003

Fascicule n° 8

Cinquième et sixième réunions concernant:

Le code de déontologie

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|--|--|
| * Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Di Nino
Fraser
Grafstein
Hubley
Joyal, P.C. | Murray, P.C.
Pépin
Ringuette
Robertson
Rompkey, P.C.
Smith, P.C.
Stratton
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 A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- | | |
|--|--|
| * Carstairs, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)
Di Nino
Fraser
Grafstein
Hubley
Joyal, c.p. | Murray, c.p.
Pépin
Ringuette
Robertson
Rompkey, c.p.
Smith, c.p.
Stratton
Wiebe |
|--|--|

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 18, 2003
(19)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:34 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, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, P.C., and Smith, P.C. (9).

Other senator present: The Honourable Senator Sparrow (1).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 5.*)

WITNESSES:

From the Province of Alberta:

Mr. Robert Clark, Ethics Commissioner.

From the Northwest Territories:

Mr. Ted Hughes, Q.C., Conflict of Interest Commissioner.

Mr. Hughes and Mr. Clark each made a brief opening statement and, together, answered questions.

At 11:12 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 19, 2003
(20)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:17 p.m. this day, in room 356-S Center Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 18 mars 2003
(19)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 34, 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, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sparrow (1).

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

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., concernant l'examen des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997,» qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule N° des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

De la province de l'Alberta:

M. Robert Clark, commissaire à l'éthique.

Des Territoires du Nord-Ouest:

M. Ted Hughes, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts.

M. Hughes et M. Clark font chacun un bref exposé puis répondent aux questions ensemble.

À 11 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 19 mars 2003
(20)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 17 dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., and Stratton (11).

Other senators present: The Honourable Senators Corbin, Gauthier and Sparrow (3).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul and Barbara Kagedan; from the Office of the Honourable Sharon Carstairs, P.C., Vincent MacNeil; from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier.

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, Issue No. 5.*)

It was agreed to proceed in camera for the purposes of the consideration of a draft agenda.

It was agreed to reschedule the witnesses from Westminster to an agreeable time after the April break.

At 1:25 p.m., the committee proceeded to consideration of its budget, in public session.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein, — That the committee approve the following budget application:

Other Expenditures (Publications)	\$ 5,000
Total	\$ 5,000

The question being put on motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Grafstein, — That the committee approve the following budget application for the 2003-2004 fiscal year:

Professional and Other Services	\$ 10,000
Transportation and Communications	\$ 500
Total	\$ 10,500

The question being put on motion, it was adopted.

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

ATTEST:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Corbin, Gauthier et Sparrow (3).

Sont présents: De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson et Margie Young; de la Direction des comités, Krista Durrell; du bureau de l'honorable Lorna Milne, Jeff Paul et Barbara Kagedan; du bureau de l'honorable Sharon Carstairs, c.p., Vincent MacNeil; et du bureau de l'honorable sénateur Fraser, Céline Éthier.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité poursuit l'examen d'une motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., pour que les documents intitulés: «Propositions de modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Propositions de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997» déposé au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu de poursuivre la séance à huis clos aux fins d'examen d'une ébauche d'ordre du jour.

Il est convenu de reporter l'audience des témoins de Westminster à une date qui convienne après le congé d'avril.

À 13 h 25, le comité entreprend l'examen de son budget en séance publique.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein — Que le comité approuve la demande de budget qui suit:

Autres dépenses (publications)	5 000 \$
Total	5 000 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein — Que le comité approuve la demande de budget qui suit pour l'exercice 2003-2004:

Services professionnels et autres	10 000 \$
Transports et communications	500 \$
Total	10 500 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

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

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 18, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 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 fifth meeting on the ethics package tabled by the government last fall. The package is based on work done by our colleague Senator Donald Oliver who co-chaired with Mr. Peter Milliken a joint committee on a code of conduct. Their report tabled in 1997 forms the basis of the package that we are studying today.

Today, we have before us Mr. Hughes, the Conflict of Interest Commissioner for the Northwest Territories and previously for the province of British Columbia, and Mr. Clark, Ethics Commissioner for the Province of Alberta.

Welcome to Ottawa, gentlemen. The floor is yours.

Mr. Robert Clark, Ethics Commissioner, Province of Alberta: Honourable senators, thank you for the opportunity to make a brief presentation to you. I would like to take five minutes to tell you what is going on in Alberta at this time because it deals with reappointment. I want to make it clear that I am not here seeking any responsibilities. I am stepping down as the commissioner in Alberta at the end of this month. At this time, the committee of members of the legislature from all three parties are in the final stages of selecting a new commissioner.

The expectation is that the new commissioner's name will come forward to the house with the unanimous support of the committee, a motion will be passed in the house, and then an Order in Council will be made.

The tradition in Alberta has been that those appointments are for five years. I am in my third term and I have decided to move on and do some other things.

In April of each year, a package goes out to each of the members of the Alberta legislature asking them to indicate to the commissioner any significant changes in their financial status, the financial status of their spouse and minor children, and of any companies over which they have control. During the months of June, July and August the commissioner meets individually with each member, goes over the disclosure document and explores any areas that other parties feel are appropriate.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 18 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 34 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 cinquième 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 notre collègue le sénateur Donald Oliver qui, de concert avec M. Peter Milliken, a coprésidé un comité mixte sur un code de conduite. C'est le rapport, déposé en 1997, qui est le fondement du programme que nous étudions aujourd'hui.

Aujourd'hui, nous accueillons M. Hughes, commissaire aux conflits d'intérêts des Territoires du Nord-Ouest et, précédemment, de la province de la Colombie-Britannique, et M. Clark, commissaire à l'éthique de la province de l'Alberta.

Bienvenue à Ottawa, messieurs. La parole est à vous.

M. Robert Clark, commissaire à l'éthique, province de l'Alberta: Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de faire un bref exposé devant vous. Je prendrai cinq minutes pour vous expliquer le processus qui a cours en Alberta à l'heure actuelle car il y aura une nouvelle nomination. Je veux que vous sachiez que je ne suis pas ici en quête de responsabilités. Je vais quitter mes fonctions de commissaire à l'éthique en Alberta à la fin du mois. En ce moment, un comité composé de députés de l'Assemblée législative représentant les trois partis en est aux dernières étapes de la sélection d'un nouveau commissaire.

Il est prévu que le comité soumettra à la Chambre le nom du nouveau commissaire ayant recueilli l'unanimité, que la Chambre adoptera une motion qui sera ensuite suivie d'un décret du conseil.

En Alberta, la tradition veut qu'un tel mandat soit d'une durée de cinq ans. J'en suis à la troisième année de mon mandat, et j'ai décidé de partir pour me consacrer à autre chose.

Chaque année, en avril, les députés de l'Assemblée législative de l'Alberta reçoivent un document où ils doivent indiquer pour la gouverne du commissaire tout changement important dans leur situation financière, celle de leur conjoint et de leurs enfants mineurs ainsi que celle de toute société qu'ils contrôlent. Au cours des mois de juin, juillet et août, le commissaire rencontre individuellement chaque député et passe en revue la formule de divulgation et il explore toutes les questions que d'autres parties jugent appropriées.

In the early part of November of each year, a public disclosure document is filed with the clerk of the assembly and that is available to all members of the public.

This has brought a significant amount of accountability and transparency. As a matter of practice, I file my own declaration, so that I am not asking people to do anything that I am not doing myself.

The most important work I do as commissioner involves dealing with members of the assembly and senior officials who make inquiries of the office in order to get advice on steps they are considering taking or on changes that they may be considering, as opposed to dealing with issues after significant changes have taken place. From the reaction I have received from all three parties, that appears to be the most important work I do as commissioner. Members can get that kind of advice ahead of time as opposed dealing with incidents later on.

When a complaint is registered with my office, my practice is to meet with the member and the individual lodging the complaint to get as much information as I deem necessary. If the matter goes forward for an investigation, I then pose questions to the affected parties and have them respond to me in the form of a written statutory declaration. Once the statutory declarations are in, as commissioner, I come to a conclusion and then put together a package which goes to the house with my recommendations — that there be sanctions or no sanctions, or my finding that there was no breach. I include in that package all the statutory declarations, so that everyone, including the public, can see that the commissioner has or has not done his job. Every party involved gets all the information. The conclusion is that, within 60 days, if the commissioner recommends sanctions, then the house has to accept, alter or reject the recommendations.

Briefly, that is the job of the commissioner in the Province of Alberta, as far as the elected members of the assembly are concerned.

The Chairman: Thank you, Mr. Clark.

Mr. Ted Hughes, Q.C., Conflict of Interest Commissioner, Northwest Territories: Thank you for the opportunity to be here, honourable senators. My colleague and I have been on this show for some years now. We first appeared before a parliamentary committee in 1995 on this issue and we both agreed this morning that this may be the end of the road. We are optimistic about that being so.

I want to do two things. First, I will confirm that the procedure that I follow now in the Northwest Territories, and that I followed in the Yukon and British Columbia, is similar to the process that Bob Clark has outlined with respect to the Province of Alberta.

The commissioners at the provincial and territorial level wear three hats. The first hat is that of an adviser to members, which is probably the most important role. As Mr. Clark says, he has frequent requests for advice. Sometimes it is asked for and given on an informal basis. However, the statute provides for a formal

Au début de novembre de chaque année, un document de divulgation publique est déposé auprès du greffier de l'assemblée et il est accessible à tous les citoyens.

Cette initiative a donné lieu à une responsabilisation et une transparence considérables. Comme règle de pratique, je remplis ma propre déclaration. De cette façon, je ne demande pas aux gens de faire quoi que ce soit que je ne fais pas moi-même.

En ma qualité de commissaire, mon travail le plus important consiste à répondre aux députés de l'assemblée et aux hauts fonctionnaires qui s'adressent à mon bureau pour obtenir des conseils quant aux mesures qu'ils veulent prendre ou aux changements qu'ils envisagent, par opposition à régler des problèmes une fois que des changements notables sont survenus. D'après la réaction que j'ai obtenue des trois partis, cela semble être le volet le plus apprécié de mon travail. Les députés peuvent obtenir des conseils à l'avance; de cette façon, je suis moins appelé à régler des incidents après coup.

Lorsque mon bureau reçoit une plainte, je rencontre habituellement le député et la personne qui a logé la plainte afin d'obtenir toute l'information que je juge nécessaire. Si l'affaire nécessite une enquête, j'interroge alors les parties concernées et je leur demande de me répondre sous forme de déclaration écrite exigée par la loi. Une fois que j'ai en main ces déclarations, en tant que commissaire, j'arrive à une conclusion et je constitue une trousse de documents que j'envoie à la Chambre avec mes recommandations, à savoir qu'il y ait des sanctions ou non ou encore ma conclusion selon laquelle il n'y a pas eu infraction. J'inclus dans cette trousse toutes les déclarations exigées par la loi, de sorte que tout le monde, y compris les simples citoyens, peut voir si le commissaire a fait ou non son travail. Toutes les parties concernées reçoivent l'information intégrale. Au bout du compte, si le commissaire a recommandé des sanctions, la Chambre a 60 jours pour les accepter, les modifier ou les rejeter.

En bref, c'est là le travail du commissaire dans la province de l'Alberta en ce qui a trait aux députés élus de l'Assemblée législative.

La présidente: Merci, monsieur Clark.

M. Ted Hughes, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts, Territoires du Nord-Ouest: Je vous remercie de votre invitation, honorables sénateurs. Mon collègue et moi-même sommes des habitués depuis des années maintenant. Nous avons comparu pour la première fois devant un comité parlementaire en 1995 sur ce sujet et nous avons convenu tous deux ce matin que c'est sans doute le bout du chemin. Nous sommes confiants que c'est le cas.

Je veux faire deux choses. Premièrement, je tiens à confirmer que la procédure que je suis à l'heure actuelle dans les Territoires du Nord-Ouest, et que j'ai suivie au Yukon et en Colombie-Britannique, est analogue à celle que vient de vous décrire Bob Clark en ce qui a trait à la province de l'Alberta.

Aux niveaux provincial et territorial, les commissaires ont trois fonctions. La première — et sans doute la plus importante — consiste à conseiller les députés. Comme M. Clark l'a dit, les demandes de conseils sont fréquentes. Parfois, ces conseils sont demandés et donnés de façon informelle. Cependant, la loi prévoit

delivery of advice and, if the member has given all of the facts to the commissioner and the commissioner then responds as he must or she must in writing, then it is an opinion on which the member can rely for all purposes.

The second hat relates to disclosure, and the process followed in most jurisdictions is similar to that outlined by Mr. Clark.

The third hat relates to the complaint process where either a member or, in some jurisdictions, a member of the public can lay a complaint with respect to a member of the legislature being in violation of the statutory provisions of the Conflict of Interest Act. It is then up to the commissioner to decide whether there is a basis to proceed with an investigation and deal with the matter through an internal hearing and responding to the legislature.

Let me say that in the three jurisdictions that I have served, the selection of the commissioner was always one by the legislature in public session. The statute in British Columbia requires a two-thirds majority vote of the members to favour the nominee. I can tell you that I think any commissioner coming into office who had two-thirds with him and one-third not with him or her would not have an easy time. I think that, when the time comes for you to select a conflict or integrity or ethics commissioner or counsellor, or more than one, if that is what you decide, you will find that you will work to come up with an eminent nominee who will enjoy the confidence of the whole house. I certainly think that is very desirable.

The other area I would comment on briefly relates to the legislation, the amendments to the Parliament of Canada Act, and the code that was laid before you and before parliamentarians last summer, I believe, based primarily on the Oliver-Milliken report. It was when that process was underway those years ago that Bob Clark and I first appeared. In the main, I think that report was a very sound document and one that lays out a most acceptable blueprint for implementation in some form. There are, perhaps, a few points on which I would comment.

First, in the code that has come forward, there is no provision for family or spousal disclosure along with that of the member. While there never is an individual disclosure by a spouse, in the provinces and territories it is the responsibility of the member to, in his or her disclosure statement, make provision with respect to ownership interests and the like of the spouse. I think you should give your attention to that matter, because I am not sure that leaving that provision out will afford the kind of disclosure that there should be.

Second, I would comment on the documents that you have before you providing for the appointment of the ethics counsellor or commissioner by the Governor in Council rather than on the basis of the recommendation provided for in the Oliver-Milliken report, which was to come about as a result of, as I understand it, the Speakers of the two Houses consulting with the leaders of the various parties and then tabling a nomination for passage in both

un mécanisme formel de prestation de conseils, et si le député a donné tous les faits au commissaire et que celui-ci répond, comme il se doit, par écrit, cela constitue une opinion sur laquelle le député peut compter à toutes fins utiles.

La deuxième fonction a trait à la divulgation, et le processus adopté dans la plupart des provinces est semblable à celui qu'a expliqué M. Clark.

La troisième fonction concerne le traitement des plaintes. En pareil cas, un député ou, dans certaines provinces, un citoyen, peut loger une plainte contre un député de l'Assemblée législative et l'accuser d'avoir violé les dispositions législatives de la Loi sur les conflits d'intérêts. Il appartient alors au commissaire de décider s'il y a lieu de faire une enquête et de régler le problème au moyen d'une audience interne et d'une communication à l'Assemblée législative.

Dans les trois juridictions où j'ai servi, l'Assemblée législative a toujours choisi le commissaire au cours d'une séance publique. En Colombie-Britannique, la loi exige qu'un candidat recueille les deux tiers des voix des députés. Je peux vous confier qu'à mon avis, un commissaire qui entrerait en fonction en ayant uniquement l'appui des deux tiers des députés n'aurait pas la tâche facile. Lorsque le temps viendra pour vous de choisir un conseiller ou un commissaire à l'éthique, à l'intégrité ou aux conflits d'intérêts, ou plus d'un, si c'est ce que vous décidez, je suis sûr que chercherez à dénicher un candidat éminent qui jouira de la confiance de la Chambre toute entière. À mon avis, c'est assurément des plus souhaitable.

L'autre sujet que je voudrais aborder brièvement est l'aspect législatif, les modifications à la Loi sur le Parlement du Canada, ainsi que le code qui vous a été soumis, ainsi qu'à tous les parlementaires l'été dernier. Si je ne m'abuse, ce code s'inspire en grande partie du rapport Oliver-Milliken. C'est dans le contexte du processus qui a débouché sur ce rapport, il y a quelques années, que Bob Clark et moi-même avons comparu pour la première fois. Dans l'ensemble, je pense que ce rapport est un document très valable et qu'il présente des pistes de mise en œuvre éminemment acceptables. Cela dit, j'aimerais commenter certains points.

Premièrement, dans le code qui a été proposé, il n'y a aucune disposition portant que, outre le député, son conjoint ou sa famille doivent se soumettre aux exigences de divulgation. Bien qu'un conjoint ne fasse jamais de divulgation individuelle, dans les provinces et les territoires, il incombe au député, dans le cadre de sa propre déclaration, de faire état des titres de propriété et autres intérêts de son conjoint. À mon avis, vous devriez porter attention à cette question car je ne suis pas sûr qu'en étant muet sur la question, vous obtiendrez le genre de divulgation qui convient.

Deuxièmement, dans les documents dont vous êtes saisis, on prévoit que le commissaire ou le conseiller à l'éthique sera nommé par le gouverneur en conseil, au lieu de suivre la recommandation du rapport Oliver-Milliken qui préconisait, si je ne m'abuse, que les présidents des deux Chambres consultent les chefs des divers partis et déposent ensuite une candidature devant être approuvée par les deux Chambres. Il me semble qu'au plan de la procédure,

Houses. It seems to me that that is a very sensible, procedural way of going about it. However, the important point is, I think, that there must be an appointment by Parliament, with responsibility resting in the nominee to report to Parliament if, indeed, you are to have overall transparency.

With respect to that, it is my view that, insofar as the complaint process is concerned, the hearing of complaints must fall under the jurisdiction of the ethics commissioner who has been appointed by Parliament. I say that with respect to not only the responsibility of parliamentarians under the code of conduct, but also with respect to the Prime Minister's guidelines for ministers.

We take no issue with the basic proposition that the cabinet is the prerogative of the Prime Minister, but I know that the documents before you provide for the Ethics Counsellor to investigate a complaint that has been made with respect to a violation of the Prime Minister's guidelines and then report to the Prime Minister, the complainor and the minister about whom the complaint was made, and that it then be made public. The important point is that the decision has to be made by a party or person who has been appointed by Parliament, and the results of the investigation are a matter of public record.

One consideration, of course, is the mammoth size of the responsibility that presently rests with Mr. Wilson who, under the Prime Minister's code of conduct, not only deals with ministers and parliamentary secretaries and secretaries of state, but also 1,300 full-time government appointees and 2,000 part-time Governor in Council appointees. If you add to that the 300 members of the House and the 105 or whatever it is of your assembly, then you have a very large and onerous responsibility. It may be that there is a place for some division of responsibility. I know that the Prime Minister's office has found the advice given to them by Mr. Wilson to be helpful and important. It may be that one person could assume that role and also look after the Governor in Council appointees and the full-time Order in Council appointees, while leaving to a parliamentary appointee the affairs of the 301 and the 105, if my numbers are correct, members of the houses.

Having looked at transcripts of the evidence that has been given before this committee in the last month, it is clear that there is a view that there should be a separate commissioner for the Senate. That is a matter for you to decide. That might bring about a further lessening of the responsibilities of the person at the top. It is certainly a proposal that is worthy of consideration.

Those are the introductory remarks I have to make, honourable senators. Mr. Clark and I would be pleased to answer any questions you have.

Senator Joyal: Welcome, Messrs. Clark and Hughes. I appreciated the general comments you made about the operation of the system in your province and territory.

c'est une façon très raisonnable de procéder. Cependant, ce qui importe à mon avis c'est que cette nomination soit faite par le Parlement. D'ailleurs, pour obtenir une transparence maximale, le titulaire du poste devrait être tenu de faire un rapport au Parlement.

En ce qui a trait au traitement des plaintes, j'estime que l'audition des plaintes doit relever d'un commissaire à l'éthique qui a été nommé par le Parlement. Cela concerne non seulement la responsabilité des parlementaires aux termes du code de déontologie, mais également aux termes des lignes directrices du premier ministre à l'intention des ministres.

Nous n'avons rien contre la prémisse voulant que le cabinet soit la prérogative du premier ministre, mais je sais que les documents dont vous êtes saisis prévoient que le conseiller à l'éthique aura la responsabilité de faire enquête sur toute plainte concernant une infraction aux lignes directrices du premier ministre. Il devra par la suite faire rapport au premier ministre, au plaignant et au ministre qui fait l'objet de la plainte, et ce rapport doit ensuite être rendu public. L'important, c'est que la décision doit être prise par une partie ou une personne nommée par le Parlement et que les conclusions de l'enquête soient du domaine public.

Il faut tenir compte, évidemment, du champ de responsabilité énorme qui incombe à l'heure actuelle à M. Wilson. En effet, aux termes du code de déontologie du premier ministre, ce dernier est responsable non seulement des ministres, des secrétaires parlementaires et des secrétaires d'État, mais également de 1 300 personnes nommées à des fonctions à temps plein par le gouvernement et de 2 000 personnes nommées à des fonctions à temps partiel par le gouverneur en conseil. Si l'on ajoute à cela les 300 députés de la Chambre et les 105 membres de votre assemblée, cela représente une très lourde responsabilité. Il est fort possible qu'il y ait de la place pour un certain partage des responsabilités. Je sais qu'au bureau du premier ministre, on juge important et utile les conseils prodigués par M. Wilson. On pourrait faire en sorte qu'une personne assume ce rôle et prenne sous son aile les personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et nommées à temps plein par décret du conseil, ce qui laisserait à un titulaire choisi par le Parlement la responsabilité des affaires des 301 députés et des 105 sénateurs membres des deux Chambres, si mes chiffres sont exacts.

À la lecture de la transcription des témoignages que votre comité a entendus le mois dernier, il ressort clairement que plusieurs intervenants sont d'avis qu'il devrait y avoir un commissaire distinct pour le Sénat. C'est là une question qu'il vous appartient de trancher. Une telle initiative pourrait alléger encore davantage la tâche du responsable ultime. Chose certaine, c'est une proposition qui mérite réflexion.

C'était là mes observations liminaires, honorables sénateurs. M. Clark et moi-même répondrons maintenant volontiers à vos questions.

Le sénateur Joyal: Bienvenue, messieurs Clark et Hughes. J'ai apprécié les commentaires généraux que vous avez faits au sujet du fonctionnement du système dans votre province et territoire.

My first question concerns the appointment on which you commented. The Alberta Conflicts of Interest Act states in section 33(1):

There is to be appointed, as an officer of the Legislature, by the Lieutenant Governor in Council on the recommendation of the Legislative Assembly, an Ethics Commissioner to carry out those duties and functions set out in this Act...

You made the important point that there has to be an agreement by the assembly itself on the selection of the candidate and that that does not exist in the government's proposal. The Alberta Ethics Commissioner is an officer of the legislature and is qualified as such in the act. In the schedule to the act the officers of the legislature are listed specifically, and they are: the Auditor General; the Ombudsman; the Chief Electoral Officer; the Ethics Commissioner; and the Information and Privacy Commissioner.

The proposal we have before us from the government does not specify clearly that the proposed ethics commissioner will be an officer of Parliament. At the federal level, Parliament includes three elements: the Crown, the House of Commons and the Senate. We cannot say how an officer of Parliament could be an officer of the Crown, and have a responsibility in relation to the Crown. The proposed section 72.1 — and I am sure that Mr. Hughes read this before he commented — reads that:

The Governor in Council shall, by commission, under the Great Seal, appoint an Ethics Commissioner.

In the government's proposal there is no requirement to consult anyone from either the House of Commons or the Senate. In fact, the ethics commissioner, in the government's proposal will not be an officer of Parliament. As I mentioned, our Constitution is clear as to what is the Parliament in the federal context.

We are dealing with the recommendation from the government. On the basis of the Charter, the overall philosophy of Canadian institutions is to protect minorities. In a legislature, the first and foremost objective is to protect opposition minority rights. The opposition is in the minority and a legislature — a House of Commons or a Senate — dominated by a majority can always impose its selection. It is contrary to the objective of the proposal, which is to give to the public trust in the institutions that the proper rights of the minority parties or party in the legislature or in the House or the Senate have to be considered when we appoint the very person who must create that trust in the institution. If we apply majority rule to the selection of the ethics commissioner, we deny the protection that the minority parties and the representative of the minority parties should have in Parliament. Our system works on the adversarial principle. There

Ma première question concerne le processus de nomination que vous avez décrit. Le paragraphe 33(1) de la Alberta Conflicts of Interest Act se lit comme suit:

Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme, sur la recommandation de l'Assemblée législative, en tant que haut fonctionnaire de ladite assemblée, un commissaire à l'éthique chargé de s'acquitter des fonctions et devoirs établis dans la présente loi [...]

Vous avez relevé un point important, soit que l'assemblée elle-même doit s'entendre sur le choix du candidat, et que cela n'est pas prévu dans la proposition du gouvernement. Le commissaire à l'éthique du gouvernement de l'Alberta est un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative, et reconnu comme tel dans la loi. D'ailleurs, on trouve dans l'annexe de la loi la liste précise des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative, soit: le vérificateur général, l'ombudsman, le directeur général des élections, le commissaire à l'éthique et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée.

Dans la proposition que nous soumet le gouvernement, il n'est pas précisé clairement que le commissaire à l'éthique proposé sera un haut fonctionnaire du Parlement. Au niveau fédéral, le Parlement englobe trois éléments: la Couronne, la Chambre des communes et le Sénat. Nous ne pouvons pas savoir comment un haut fonctionnaire du Parlement pourrait être un haut fonctionnaire de la Couronne et détenir une responsabilité à l'égard de la Couronne. L'article 72.1 proposé — et je suis sûr que M. Hughes l'a lu avant de faire son commentaire — se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil nomme le commissaire à l'éthique par commission sous le grand sceau.

Selon la proposition gouvernementale, il n'est pas nécessaire de consulter qui que ce soit à la Chambre des communes ou au Sénat. En fait, d'après cette proposition, le commissaire à l'éthique ne sera pas un mandataire du Parlement. Comme je viens de le mentionner, la Constitution est claire quant à ce qui compose le Parlement dans le contexte fédéral.

Nous étudions une recommandation émanant du gouvernement. À la lumière de la Charte, le grand principe de base des institutions canadiennes est de protéger les minorités. Dans une assemblée législative, le tout premier objectif est de protéger les droits minoritaires de l'opposition. L'opposition est minoritaire et une assemblée, que ce soit la Chambre des communes ou le Sénat, dominée par une majorité peut toujours imposer ses choix. C'est contraire à l'objectif de la proposition, qui est de donner confiance au public que dans les institutions, les droits des partis minoritaires à l'assemblée ou à la Chambre ou au Sénat doivent être pris en compte quand nous nommons la personne même qui sera chargée de créer cette confiance envers l'institution. Si nous appliquons la règle de la majorité au choix du commissaire à l'éthique, nous refusons la protection que les partis minoritaires et les représentants des partis minoritaires

is a government and there is an opposition that is the alternative government. Those are the fundamental principles of our system.

In defining an officer who has, first and foremost, the responsibility to maintain the trust of the public in those who act in that legislature, it is essential that the point of views of the minority parties be taken into account when we select the person who has that ultimate responsibility. The government proposal does not deal with that.

You mention that Alberta operates on the recommendation of the legislative assembly. Again, the recommendation of the legislative assembly gives rise to the imposition of majority rule. The Oliver-Milliken report opens an element of consultation that at least involves the other parties. The Milliken-Oliver report, at recommendation number 2, states:

After consultations with the leaders of the recognized parties in the Senate and the House of Commons and such other person as the Speakers consider advisable...

It is in the hands of the Speakers who are more neutral. The Speaker is selected by secret ballot in the House of Commons. The Speaker has some kind of neutral arbiter position. In the Senate, the Speaker is a Governor-in-Council appointee, but maintains a level of arbitration capacity that gives him some kind of objectivity in the performance of his duty.

This fundamental point is linked to the credibility and the maintenance of the principles that are at the root of our system. Based on your own experience, would you be of the opinion that this aspect of the proposed legislation should be amended or qualified, as far as the Senate is concerned? We have a bicameral Parliament. We do not have a monocameral Parliament. Perhaps we could hear your comments, with the provisos that I have made.

Mr. Clark: Honourable senators, I was a member of the Legislative Assembly of Alberta for 21 years. I was a minister in the former government and a Leader of the Opposition for a period of time later. I look at the matter in light of that history.

The practice in Alberta is that the five legislative officers that you listed work with what is referred to as the "legislative officers committee" which is made up of members of all three parties. For all practicality, a recommendation would not get out of that committee unless there was unanimous or close to unanimous support.

When I took the job on, I went to the two opposition parties and told them that I had put my name forward and that if they were prepared to support me, great; and, if not, then I would withdraw my name. Any person who would take the job on and not have that kind of initial support at the outset would be extremely foolish. I do not see that happening.

doivent avoir au Parlement. Notre système fonctionne selon le principe contradictoire. Il y a un gouvernement et il y a une opposition qui représente une solution de rechange au gouvernement. Ce sont les principes fondamentaux de notre système.

Pour choisir un fonctionnaire dont la responsabilité primordiale est de maintenir la confiance du public envers les gens qui agissent au sein d'une assemblée législative, il est essentiel que le point de vue des partis minoritaires soit pris en compte quand nous choisissons la personne qui assume cette responsabilité ultime. La proposition du gouvernement n'est pas satisfaisante à cet égard.

Vous avez dit qu'en Alberta, la nomination est faite sur recommandation de l'Assemblée législative. Encore là, la recommandation de l'Assemblée législative ouvre la porte à l'imposition de la règle de la majorité. Le rapport Oliver-Milliken ouvre un élément de consultation qui permet au moins une certaine participation des autres partis. Le rapport Oliver-Milliken, à la recommandation 2, dit:

Après consultation des leaders des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et de toute autre personne que les Présidents des Chambres jugent bon de consulter [...]

On s'en remet donc aux Présidents des Chambres, qui sont plus neutres. Le Président de la Chambre des communes est élu par scrutin secret. Il est en quelque sorte un arbitre neutre. Au Sénat, le Président est nommé par décret, mais il maintient une certaine capacité d'arbitrage qui lui donne une sorte d'objectivité dans l'accomplissement de ses fonctions.

Ce point fondamental est lié à la crédibilité et au respect des principes qui sont à la base de notre système. En vous fondant sur votre expérience, seriez-vous d'avis que cet aspect du projet de loi proposé devrait être modifié, en ce qui concerne le Sénat? Nous avons un parlement bicaméral. Nous n'avons pas un parlement monocaméral. Peut-être pourriez-vous nous faire part de vos observations, compte tenu des réserves que j'ai exprimées.

M. Clark: Honorables sénateurs, j'ai été député à l'Assemblée législative de l'Alberta pendant 21 ans. J'ai été ministre dans l'ancien gouvernement et chef de l'opposition pendant un certain temps par la suite. C'est à la lumière de cette expérience que j'envisage cette question.

La pratique en Alberta est que les cinq mandataires de l'assemblée que vous avez énumérés travaillent avec ce que l'on appelle un «comité des fonctionnaires législatifs», qui est composé de représentants des trois partis. À toutes fins pratiques, une recommandation ne serait pas formulée par ce comité à moins qu'il y ait unanimité ou quasi-unanimité.

Quand j'ai assumé mes fonctions, je suis allé voir les deux partis d'opposition et leur ai dit que j'avais proposé ma candidature et que s'ils étaient disposés à m'appuyer, tant mieux; sinon, je me retirerais. Quiconque assumerait cette fonction sans avoir cet appui initial serait tout à fait insensé. Je ne vois pas que cela puisse arriver.

I see the protection in the fact that there is now a committee of six Tories, two Liberals and one NDP member who are sorting through the candidates in Alberta. That is why I made a comment about the recommendation.

I promised myself when I flew down yesterday at your expense that I would not say, "This is the way you should do it." With that caveat, it is important that the Senate make whatever changes are needed so that the appointment has the broad support of virtually the entire Senate. It would be a serious mistake and would adversely affect the credibility of the office if there were not that broad support from the outset.

Let me assure honourable senators that, on occasion, this is a pretty lonely job. You are only as good as your last decision. I am sure both Mr. Wilson and Mr. Hughes would agree. It is important to have a strong relationship with the various groups in the assembly, which I worked hard to maintain over 11 years. I do not think you can do that if there is not that kind of appointment process at the outset.

Mr. Hughes: I concur with that entirely. I would only add that, unless someone has a better mechanism in mind, the proposal of making use of the services of the Speakers of the two Houses laid out in the Oliver-Milliken report seems to be a good suggestion.

Mr. Clark: Coming from the part of the country I do, I have had occasion to talk to people on what I would say is the other side of the house, if I might put it that way. Great care should be taken to avoid a process that could be construed as the result of a casual conversation, such as, "We would like to appoint this person." I am not saying that is what happened, but the perception may be that that has happened on some occasions. A formal process, such as I have outlined to you, with advertising and so on, is a far stronger approach.

Senator Andreychuk: Gentlemen, I want to explore the idea that members of the public should have the right or at least the ability to make a complaint against a member, whether it is in the Senate or in the House of Commons. If such a right were not in place, would that jeopardize the confidence that the public may have in the process?

We have heard the opinion expressed that, if the public could make complaints against us, that might be a way of furthering political agendas. We heard that could be used in a way that has nothing to do with ethics but, rather, it would politicize the process.

The other school of thought is that, if the public cannot lay complaints, it would be like an exclusive club, that is, it would be viewed as an internal process where members could lodge complaints against each other, but no one else could. I hearken back to the law process that was opened up so that the public would have a greater ability to lay complaints. Would either of you comment on the desirability of having the public involved in this complaint process?

À mes yeux, il y a une certaine protection puisqu'il existe maintenant un comité de six conservateurs, deux libéraux et un néo-démocrate qui font le tri des candidats en Alberta. C'est pourquoi j'ai fait un commentaire au sujet de la recommandation.

Dans l'avion qui m'amenait ici hier à vos frais, je me suis promis que je ne dirais pas: «Voici la manière dont vous devez procéder». Cela dit, il est important que le Sénat apporte tout changement nécessaire pour que la nomination soit appuyée par presque tous les sénateurs. Ce serait une grave erreur et ébranlerait la crédibilité du poste s'il n'y avait pas cet appui généralisé dès le départ.

Laissez-moi vous dire, honorables sénateurs, que c'est un emploi plutôt solitaire à l'occasion. C'est toujours votre dernière décision qui fait foi de votre valeur. Je suis sûr que M. Wilson et M. Hughes seraient d'accord. Il est important d'avoir de solides relations avec les divers groupes à l'assemblée, et j'ai fait beaucoup d'efforts pour y parvenir pendant 11 ans. Je ne pense pas que ce soit possible s'il n'y a pas au départ un processus de nomination de ce genre.

M. Hughes: Je suis entièrement d'accord avec cela. J'ajouterais seulement qu'à moins que quelqu'un ait en tête un meilleur mécanisme, la proposition visant à recourir aux services des Présidents des deux Chambres, formulée dans le rapport Oliver-Milliken, semble une bonne suggestion.

M. Clark: Venant de la région du pays d'où je viens, il m'est arrivé à l'occasion de m'entretenir avec des gens qui siègent, disons, de l'autre côté de la Chambre. Il faut prendre le plus grand soin d'éviter un processus qui pourrait être perçu comme étant le résultat d'une conversation anodine, du genre «nous aimerions bien nommer telle ou telle personne». Je ne dis pas que c'est ce qui s'est passé, mais il peut arriver que les gens aient cette perception. Un processus formel comme celui que je vous ai exposé, avec publication d'annonces, et cetera, est une approche bien meilleure.

Le sénateur Andreychuk: Messieurs, je voudrais examiner l'idée voulant que les membres du grand public devraient avoir le droit ou tout au moins la capacité de porter plainte contre un membre du Sénat ou de la Chambre des communes. Si ce droit n'existait pas, cela ébranlerait-il la confiance que le public peut avoir dans le processus?

Nous avons entendu exprimer l'opinion que, si le public pouvait porter plainte contre nous, cela pourrait être une manière de marquer des points politiques. On nous a dit que le processus pourrait être utilisé à des fins qui n'ont rien à voir avec l'éthique, mais plutôt pour politiser tout le processus.

L'autre école de pensée est que, si le public ne peut pas déposer de plaintes, ce serait comme un club très sélect, c'est-à-dire que l'on considérerait qu'il s'agit d'un processus interne, les membres de l'assemblée pouvant porter plainte l'un contre l'autre, mais personne d'autre n'étant habilité à le faire. J'en reviens au processus législatif qui a été ouvert pour que le public puisse plus facilement déposer des plaintes. Est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous voudrait se prononcer sur l'opportunité de faire intervenir le grand public dans le processus de plainte?

Mr. Hughes: I would be pleased to mention my experience and I am sure Mr. Clark will add his to that. When all of the provincial and territorial statutes were first put into place, the provision was that only members of the House could lay a complaint. Gradually there has been a move in some jurisdictions to widen that to allow the public to lodge complaints.

I have never been out in front advocating that change, although it presents no problem for me. My experience is that, if any member of the public has a legitimate complaint against a member for having violated the law such as it is, whether a guideline or part of the statute, if indeed it is a bona fide complaint, there is no shortage of opposition members who are prepared to take on the task of laying the complaint. That has been my experience throughout the 10 or 12 years I have been involved in this. While it may be a step that one might want to take to democratize the system and allow the public in, I personally do not feel it is a critical step that must be taken in order to give credibility to the system.

Mr. Clark: In Alberta, the public does have the opportunity to lodge a complaint against a member. However, of the serious complaints I have investigated over 11 years, I do not believe that any of those have come from the public. However, it does allow the public to converse with the commissioner's office. I have often had to say, "You may not think this is right, but this action does not come under the Conflicts of Interest Act." It does afford an opportunity for dialogue, however, and it is an important part of the educational process of what the Conflicts of Interest Act is all about.

It is in our legislation. Initially there was a fear that we would be swamped, but that has not been the case.

Mr. Hughes: If it is to be there and, as I say, I have no problem with it being there, the commissioner would want to have the authority to deal with frivolous and vexatious matters so that, if they were in that category, they could be summarily dealt with. Coming from the public, they are more likely to be in that category, than they would be if they came from members of the House.

Mr. Clark: Mr. Hughes is absolutely correct. It is important that the commissioner have the ability to deal with frivolous and vexatious matters in that way.

I have also found a reasonable approach in regards to allegations made about a member. On three or four occasions a member has come to me and said that allegations had been made against him and that he wanted me to investigate them. I have done the investigations and reported to the House that, in fact, I have investigated and found out there was no substance to the allegations and that the member had not breached the act. Then there is a report to the assembly. The member can take the position that he or she was open, upfront, and had the matter investigated by the commissioner, an independent officer, and offer the report.

M. Hughes: Je vais me faire un plaisir de répondre à cela en me fondant sur mon expérience, et je suis certain que M. Clark voudra ajouter son grain de sel. Quand toutes les lois provinciales et territoriales ont été mises en place au début, la loi stipulait que seuls les membres de la Chambre pouvaient déposer une plainte. Graduellement, il y a eu un mouvement dans certaines instances visant à ouvrir cela pour permettre au public de déposer des plaintes.

Je n'ai jamais été un défenseur acharné de ce changement, bien que je n'aie aucune objection. Mon expérience est que, si un membre du public a une plainte légitime contre un député pour avoir violé la loi, enfin que ce soit une directive ou une disposition de la loi, s'il s'agit vraiment d'une plainte légitime et de bonne foi, il ne manque jamais de députés de l'opposition qui sont prêts à assumer la tâche de porter plainte. Telle a été mon expérience depuis 10 ou 12 ans que je m'occupe de ces questions. Je comprends que certains veuillent franchir ce pas pour démocratiser le système et permettre l'intervention du public, mais personnellement, il ne me semble pas que c'est une étape cruciale et nécessaire pour établir la crédibilité du système.

M. Clark: En Alberta, le public a la possibilité de déposer une plainte contre un député. Cependant, parmi les plaintes sérieuses sur lesquelles j'ai fait enquête en 11 ans, je pense qu'aucune n'émanait du public. Cependant, cela permet au public de dialoguer avec le bureau du commissaire. Il m'est souvent arrivé de dire: «Telle conduite ne vous semble peut-être pas régulière, mais elle ne relève pas de la Loi sur les conflits d'intérêts». Cela donne l'occasion de dialoguer, et c'est un élément important du processus d'éducation qui est l'objet de la Loi sur les conflits d'intérêts.

C'est dans notre loi. Initialement, on craignait une avalanche de plaintes, mais cela ne s'est pas produit.

M. Hughes: Si cette possibilité existe, et je répète que je n'ai aucune objection à cela, le commissaire voudrait alors posséder le pouvoir d'écarter les plaintes frivoles et vexatoires, qui seraient expédiées sommairement. Les plaintes émanant du public ont plus de chance de se retrouver dans cette catégorie que les plaintes qui viennent des députés à la Chambre.

M. Clark: M. Hughes a absolument raison. Il est important que le commissaire ait le pouvoir de régler de cette manière les plaintes frivoles et vexatoires.

J'ai aussi trouvé une approche raisonnable pour ce qui est des allégations contre un député. À trois ou quatre reprises, un député est venu me voir pour me dire que des allégations avaient été faites contre lui et qu'il voulait que je fasse enquête sur la question. J'ai donc fait enquête et fait rapport à la Chambre, indiquant que mon enquête ne m'avait pas permis de trouver le moindre fondement aux allégations et que le député en question n'avait pas enfreint la loi. Il y a ensuite un rapport présenté à l'assemblée. Le député peut alors déclarer publiquement qu'il a été ouvert, qu'il a pris l'initiative, que l'affaire a fait l'objet d'une enquête du commissaire, un fonctionnaire indépendant, et il peut présenter le rapport en preuve.

Senator Smith: On this latter point, have either of you had a situation with either a member of the public or a member of the legislature — and I suppose this gets into the question of privilege inside the House or outside the House — where a defamation issue of libel or slander erupted because of allegations that had been made that proved to be baseless? Have any of these proceedings in your experience ever slid down a defamatory slope?

Mr. Clark: Sadly, yes. In one report I prepared on a member of the assembly I was most critical of the member. The member ended up no longer serving in cabinet and launched a \$2 million lawsuit against me. However, I was covered legally and the matter died after five years. It was never raised off the floor, senator.

Senator Smith: Did it go to court?

Mr. Clark: No, it was dropped. On one other occasion I had a member attempt to get the court to stop a report of the commissioner going to the Speaker to be released publicly, and the court summarily dismissed the application.

Mr. Hughes: I have had no experience along that line. I will say that, once you get this regime in place, my experience has been that members are diligent in their efforts to comply and to avoid allegations of violation. When you look at the whole scheme of things, the numbers of complaints that are investigated across the country in the provinces and territories in a year are very few. Members do not want to be seen to be in violation. I have never in my all my years had occasion to recommend a sanction against a member. The preventive medicine role is the major issue.

Specifically in answer to the senator's question, no, I have not had that experience with defamation.

Senator Joyal: Mr. Clark, the act that governs your position, at section 45(1), states:

No action lies against the Ethics Commissioner or any former Ethics Commissioner or any other person who is or was employed or engaged by the Office of the Ethics Commissioner for anything done in good faith under this Act.

Therefore, were you not protected against any legal action by this very section of your own act?

Mr. Clark: The allegation was that I had not acted in good faith.

Senator Joyal: They must prove the lack of good faith, and that is quite difficult to do in court.

Mr. Clark: It never went anywhere. I will not go down that road.

Senator Joyal: In other words, you and your staff are protected by the act.

Mr. Clark: The person most concerned about that whole matter was my wife.

Le sénateur Smith: Sur ce dernier point, est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous a déjà vécu une situation où un membre du public ou un député à l'assemblée — je suppose que cela met en cause la question de privilège à la Chambre ou à l'extérieur de la Chambre — une situation où des accusations de libelle, de diffamation ou de calomnie ont été lancées à cause d'allégations qui s'étaient révélées sans fondement? À votre connaissance, est-il arrivé qu'une affaire aille jusqu'à la diffamation?

M. Clark: C'est triste à dire, mais c'est arrivé. Dans un rapport que j'ai rédigé au sujet d'un député à l'assemblée, j'ai formulé de sévères critiques à l'endroit du député. Celui-ci a fini par être écarté du cabinet et a intenté des poursuites de deux millions de dollars contre moi. Cependant, j'étais à l'abri des poursuites et l'affaire a été classée après cinq ans. L'affaire n'a jamais pris son envol, sénateur.

Le sénateur Smith: Y a-t-il eu procès?

M. Clark: Non, l'accusation a été retirée. À une autre occasion, un député a tenté de s'adresser aux tribunaux pour empêcher la publication d'un rapport du commissaire au Président de la Chambre, et la cour a rejeté la demande sommairement.

M. Hughes: Je n'ai vécu aucune expérience de ce genre. Je dirais que, une fois qu'on met en place un tel régime, d'après mon expérience, les députés font diligence dans leurs efforts pour se conformer et éviter toute allégation de violation. Si l'on examine l'ensemble du régime, le nombre de plaintes qui font l'objet d'enquête d'un bout à l'autre du pays dans les provinces et territoires dans une année donnée est très limité. Les députés ne veulent pas prêter le flanc à des accusations d'infraction. Depuis toutes les années que j'occupe ce poste, il ne m'est jamais arrivé, pas une seule fois, de recommander des sanctions contre un député. Ce poste joue le rôle d'une médecine préventive.

Pour répondre précisément à la question du sénateur, non, il ne m'est jamais arrivé de vivre cette expérience de diffamation.

Le sénateur Joyal: Monsieur Clark, la loi qui régit votre poste, au paragraphe 45(1), stipule:

Nulle action ne peut être intentée contre le commissaire à l'éthique ou contre tout ancien commissaire à l'éthique ou toute autre personne qui est ou a été à l'emploi du bureau du commissaire à l'éthique, relativement à tout geste posé de bonne foi en application de la présente loi.

Par conséquent, n'étiez-vous pas protégé contre toute poursuite judiciaire par cette disposition de votre loi?

M. Clark: L'allégation était que je n'avais pas agi de bonne foi.

Le sénateur Joyal: Il faut donc prouver l'absence de bonne foi, ce qui est très difficile à faire en cour.

M. Clark: L'affaire n'est jamais allée nulle part. Je ne m'aventurerai pas sur cette pente glissante.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, votre personnel et vous-même êtes protégés par la loi.

M. Clark: La personne qui s'est le plus inquiété de toute cette affaire, c'est ma femme.

Senator Andreychuk: That leads into my next question very nicely. Both witnesses have made the point clearly that, if there is a code, members endeavour to meet the standards, and it is a preventive tool, whereas, if we do not have a code, we may all have different ways of looking at what is appropriate or inappropriate because there is a range of difference across the country and among different people as to what behaviour is acceptable or not.

That leads into spousal disclosure. You both said that spousal disclosure is advantageous, that it should be done, if I understand, within the disclosure of the member. I happen to agree with that. Where I have trouble, and what this committee has wrestled with, is the definition of “spousal.” In the old days, “spousal” meant husband and wife but now, as society has developed so many different relationships and they have some of the strengths and weaknesses of a spousal relationship of the traditional type, some are caught within our laws but some are only conventions within our social stream.

How can we be fair to members and deal with the expectations of the public in terms of these relationships? In other words, how would we or should we define “spousal”?

Mr. Hughes: Many statutes have undergone revision in the era in which we live, as you pointed out, because there is a change in the environment of living and cohabitation relationships. I believe most of those statutes, whether they relate to the division of matrimonial property or whatever, have a modernized definition of “spouse.” It seems me that in most instances where there has not been a marriage, the definition is based upon a period of time of cohabitation. I think that you will have to adopt something along those lines. I am not an expert and I cannot say what that period of time should be, or perhaps even the extent of the relationship. However, in 2003, unquestionably the definition of “spouse” as a married partner, will not cover what should be covered in the legislation. I am sure your legal advisors will quickly gather together for you the various definitions that have been used in sundry statutes across the country. As I say, it is based mostly on the length of time the union has been in existence.

Mr. Clark: I would agree with that. In Alberta, there are members who are in what one might call non-traditional relationships, and those members report. In one case, the member and the significant other come in as a pair to see me every year.

Senator Di Nino: I would like to pursue the disclosure provisions in the proposed package and your experiences in that area. One of the concerns we are grappling with is the fact that a disclosure of personal effects and personal information of members may be required. We may also be talking about spouses and even others. The opportunity we have here is to try to balance public interest versus the privacy requirements of the individual.

Le sénateur Andreychuk: Cela m’amène à poser ma prochaine question. Les deux témoins ont dit clairement que, s’il y a un code, les députés s’efforcent de le respecter, qu’il s’agit donc d’un outil préventif, tandis que si nous n’avons pas de code, nous pourrions avoir différentes interprétations de ce qui est acceptable ou inacceptable parce qu’il y a des divergences de vues dans les diverses régions du pays et parmi les gens quant aux comportements qui sont acceptables ou qui ne le sont pas.

Cela m’amène à la divulgation des actifs du conjoint. Vous avez dit tous les deux que c’est avantageux, qu’il faut le faire, si je comprends bien, dans le cadre de la déclaration du député. Il se trouve que je suis d’accord avec cela. Ce qui fait problème à mes yeux, et notre comité en a discuté, c’est la définition de «conjoint». Autrefois, «conjoint» voulait dire le mari et la femme, mais aujourd’hui, la société a évolué et il existe tellement de relations de couple différentes, comportant certains des avantages et des inconvénients d’une relation conjugale traditionnelle, certaines étant régies par nos lois, tandis que d’autres le sont seulement par des conventions sociales.

Comment pouvons-nous être équitables envers les députés et répondre aux attentes du public pour ce qui est de ces relations? Autrement dit, comment devrions-nous définir le mot «conjoint», à supposer qu’on veuille même le définir?

M. Hughes: Beaucoup de lois ont été révisées à l’époque où nous vivons, comme vous l’avez signalé, parce que l’environnement dans lequel nous vivons a changé, ainsi que les relations de cohabitation. Je pense que la plupart de ces lois, qu’elles traitent du partage des biens matrimoniaux ou quoi que ce soit, ont une définition modernisée de «conjoint». Il me semble que dans la plupart des cas où il n’y a pas eu mariage, la définition est fondée sur une certaine période de cohabitation. Je pense que vous devrez adopter une mesure de ce genre. Je ne suis pas expert en la matière et je ne saurais dire quelle devrait être cette période de temps, ou peut-être même la durée de la relation. Quoi qu’il en soit, en 2003, il est indéniable que la définition de «conjoint» comme partenaire marié ne correspond pas à la situation qui doit être visée par la loi. Je suis certain que vos conseillers juridiques pourront vous faire rapidement une compilation de toutes les diverses définitions qui ont été utilisées dans diverses lois aux quatre coins du pays. Comme je l’ai dit, c’est surtout fondé sur la durée d’existence de l’union.

M. Clark: Je suis d’accord avec cela. En Alberta, il y a des députés qui vivent dans ce que l’on pourrait appeler des relations non traditionnelles, et ces députés font leur déclaration. Dans un cas, le député et son compagnon viennent me voir ensemble chaque année.

Le sénateur Di Nino: Je voudrais revenir sur les dispositions relatives à la divulgation dans la législation proposée et à votre expérience dans ce domaine. L’un des points qui nous tracassent, c’est le fait qu’il peut être nécessaire de divulguer les biens personnels et des renseignements personnels sur des parlementaires. Cela peut aussi s’appliquer aux conjoints et même à d’autres personnes. Nous avons ici l’occasion d’essayer de mettre dans la balance l’intérêt public et le respect de la vie privée.

I would like to get an opinion from the two of you on how far public disclosure of personal effects and personal assets and liabilities should go, as opposed to a confidential disclosure to the commissioner, which would only be made public when the commissioner believed it to be necessary.

Mr. Clark: The disclosure that members initially give me covers a great deal of information. It covers how many shares they have in a corporation, what mutual funds they have and their value, along with a similar listing of liabilities. I meet with the member to go over that. The public disclosure documents would simply disclose that the member has an interest in XYZ Corporation or certain mutual funds and, on the other side, that the member may have a loan with the Bank of Montreal or a credit union. The number of shares and the amount of liability, it seems to me, is not important for the public to know. The public needs to know where members' interests, assets and liabilities are, so that they can monitor the actions of the member to see that he or she is conforming to the legislation, not using insider information for his or her advantage, and not attempting to be involved in decisions where it is inappropriate to do so.

The commissioner's office does have a significant amount of personal information and, in Alberta, the legislative officers are exempt from the information and privacy legislation. One year after a member leaves, the member has a choice of either getting all his or her documents back or having them destroyed under the eye of the commissioner.

In the 11 years I have been in office, we have never disclosed personal financial information about any member. I cannot, senator, imagine a situation where that would ever be required.

One of the more significant things I have done as commissioner, especially with regard to younger members of the house, is that I have said, on occasion, "You have been here four years, you have a young family and how are you doing?" It is important to let members know you are concerned about how they are doing in this new arena. On a rare occasion I have said to a member, "You are sliding back a great deal," but that is never made public. That is between a member and the commissioner. I have never allowed personal information to become public.

Mr. Hughes: I concur with what Mr. Clark has said. In British Columbia, where I was conflict commissioner for five or six years, in the disclosure statement, the members were not required to give a dollar figure with respect to their ownership interests, their liabilities, or their sources of income. They would have to declare what those sources of income, assets and liabilities were, subject to a long list of exceptions, but they never had to put a dollar value on it. As a result, I always felt I had a little more cooperation from the members.

Je voudrais que vous me donniez tous les deux votre opinion sur ce point: jusqu'où devrait-on aller dans la divulgation des biens personnels et des actifs et passifs personnels, par opposition à une déclaration confidentielle remise au commissaire, laquelle serait seulement rendue publique si le commissaire le juge nécessaire.

M. Clark: La déclaration que les députés me remettent initialement renferme beaucoup d'information. On y précise combien d'actions l'intéressé possède dans une société, dans quel fonds mutuel il a investi et combien vaut son portefeuille, ainsi qu'une liste semblable d'éléments de passif. Je rencontre le député pour passer cela en revue. Dans les documents rendus publics, on divulgue simplement que le député possède une participation dans la société XYZ ou tel fonds mutuel et, d'autre part, que le député peut avoir contracté un prêt auprès de la Banque de Montréal ou d'une caisse populaire. Il me semble qu'il n'est pas important que le public connaisse le nombre d'actions ou le montant du prêt. Le public doit savoir où se situent les intérêts, les actifs et le passif du député, afin de pouvoir surveiller les faits et gestes du député pour s'assurer qu'il se conforme à la loi, qu'il n'utilise pas à son profit des renseignements d'initié, et qu'il ne tente pas d'être partie prenante dans des décisions dont il devrait se désister.

Le bureau du commissaire possède une quantité considérable de renseignements personnels et, en Alberta, les législateurs sont exemptés des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Un an après son départ, le député a le choix: il peut récupérer ses documents, ou bien les faire détruire sous les yeux du commissaire.

Durant les 11 années que j'ai exercé cette fonction, nous n'avons jamais divulgué de renseignements financiers personnels sur un député quelconque. Je ne peux pas imaginer, sénateurs, une situation où il serait nécessaire de le faire.

L'un des gestes les plus importants que j'ai posés à titre de commissaire, surtout pour les députés les plus jeunes, c'est que j'ai dit, à l'occasion: «Vous êtes ici depuis quatre ans, vous avez une jeune famille, comment vous débrouillez-vous?» Il est important de dire au député que l'on se préoccupe de savoir comment il s'en tire dans ce nouveau domaine. Il m'est arrivé, quoique rarement, de dire à un député, «Vous êtes sur une pente dangereuse», mais cela n'est jamais rendu public. C'est entre le député et le commissaire. Je n'ai jamais permis que des renseignements personnels soient rendus publics.

M. Hughes: Je suis d'accord avec M. Clark. En Colombie-Britannique, où j'ai été commissaire aux conflits d'intérêts pendant cinq ou six ans, les députés n'étaient pas tenus, dans leur déclaration, de préciser le montant en dollars de leur actif et passif, ou le montant de leur revenu. Ils doivent déclarer quelles sont leurs sources de revenu, et la nature de leurs actifs et de leur passif, sous réserve d'une longue liste d'exceptions, mais il n'est jamais nécessaire d'en préciser la valeur en dollars. En conséquence, j'ai toujours eu l'impression de pouvoir compter sur une meilleure collaboration de la part des députés.

An annual meeting between the commissioner and the member who has filed the disclosure statement is mandated in all jurisdictions, and it is open to the commissioner to inquire about quantum if it is deemed appropriate. I have always been of the view that, in the main, it is the asset that might trigger a possible conflict, not the amount or value of it. That has made the job a little easier in terms of getting the cooperation of members.

In the Northwest Territories, where I currently preside, members do have to disclose dollar amounts. However, as Mr. Clark said, that is not passed on to any public disclosure statement. That remains totally confidential. In the current Northwest Territories statute, there is a long list of assets that you do not have to disclose, such as bonds backed by government guarantees, GICs and that kind of thing, Life insurance policies, pension rights, and those things have come to be exempt as we have all learned more about this new field.

You must remember that, until 15 years ago, there was no conflict of interest legislation in the country. This legislation has evolved. I believe that all commissioners go out of their way to let the public know what the holdings are, but as to value and size of an estate and worth of a person, that is just not for public consumption and never occurs in any jurisdiction.

I should confess that my spouse is a municipal politician and she has to declare her ownership interests twice a year, which are then published in the paper. Spousal disclosure has not been included, but if and when they decide to ask for that, the public will quickly find that my wife has all the assets in our family.

Senator Di Nino: That is usually the case in life.

If I understood correctly, there is a difference in various jurisdictions regarding the details that should be included in the declaration. You told us that British Columbia does not require the detail that is required by the Northwest Territories.

Mr. Hughes: Insofar as dollar amounts are concerned, that is the case.

Senator Di Nino: Do you think that would be an important component of disclosure? If you have 100 shares of BCE, versus 100,000 shares, it may result in the commissioner taking a different view as to whether a potential conflict could exist.

Mr. Clark: There is a provision in our act that, if an asset is less than \$1,000, you need not disclose it. That covers a lot of shares these days.

Senator Di Nino: Not in Alberta, surely.

Mr. Clark: Very much so in Alberta.

Senator Smith: There is one issue about which I want to get a response. I cannot say it is one that is really troubled me so far, but I know that other senators have expressed some concern about it. Assuming we will have a code of conduct, how will we

Une rencontre annuelle entre le commissaire et le député qui a déposé sa déclaration de divulgation est obligatoire dans toutes les juridictions, et le commissaire a toute liberté de s'informer du montant, s'il juge bon de le faire. J'ai toujours été d'avis que, globalement, c'est la nature de l'actif qui peut déclencher un conflit potentiel, et non pas le montant ou la valeur de l'actif. Cela m'a rendu la tâche un peu plus facile pour ce qui est d'obtenir la collaboration des députés.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, où je préside actuellement, les députés sont par contre tenus de divulguer le montant en dollars de leurs actifs. Cependant, comme M. Clark l'a dit, cela n'est pas rendu public. Cela demeure complètement confidentiel. Dans la loi actuelle des Territoires du Nord-Ouest, il y a une longue liste d'actifs que l'on n'est pas tenu de divulguer, par exemple les obligations appuyées par des garanties gouvernementales, les certificats de revenu garanti et autres titres de ce genre, les polices d'assurance-vie, les droits acquis de pension, tout cela a été exempté graduellement à mesure que nous découvrons ce nouveau domaine.

Vous devez vous rappeler qu'il y a à peine 15 ans, il n'existait aucune loi sur les conflits d'intérêts au Canada. Cette législation a évolué. Je pense que tous les commissaires ne ménagent aucun effort pour faire connaître au public en quoi consistent les actifs, mais quant à la valeur de l'actif d'une personne, ce n'est pas du domaine public et ça n'est jamais rendu public nulle part.

Je dois avouer que mon épouse fait de la politique municipale et qu'elle doit déclarer ce qu'elle possède deux fois par année, le tout étant ensuite publié dans les journaux. La divulgation de l'actif du conjoint n'a pas été prévue, mais si jamais l'on décide de l'exiger, le public apprendra rapidement que c'est ma femme qui possède la totalité des actifs dans notre famille.

Le sénateur Di Nino: C'est habituellement le cas dans la vie.

Si j'ai bien compris, il y a une différence entre les diverses provinces et territoires quant aux détails de ce qui doit figurer dans la déclaration. Vous nous avez dit qu'en Colombie-Britannique, on n'exige pas une déclaration aussi détaillée que dans les Territoires du Nord-Ouest.

M. Hughes: Pour ce qui est des montants en dollars, en effet.

Le sénateur Di Nino: Croyez-vous que ce serait un élément important de la divulgation? Si vous possédez 100 actions de BCE, par opposition à 100 000 actions, cela peut amener le commissaire à adopter un point de vue différent quant au potentiel de conflit d'intérêts.

M. Clark: Il y a dans notre loi une disposition qui stipule que si un actif vaut moins de 1 000 \$, vous n'êtes pas tenu de le divulguer. Cela s'applique à beaucoup d'actions de nos jours.

Le sénateur Di Nino: Sûrement pas en Alberta.

M. Clark: Absolument, oui, en Alberta.

Le sénateur Smith: Il y a une question sur laquelle je veux une réponse. Je ne peux pas dire que c'est une question qui m'ait vraiment troublé jusqu'à maintenant, mais je sais que d'autres sénateurs ont exprimé des préoccupations à ce sujet. En

get there? If we do it by legislation, theoretically we can make it judiciable. However, if we were to do it by a resolution of the house as something we enforce ourselves within the bounds of privilege, then the courts would have no jurisdiction.

What has been your experience with regard to judicial excursions into this area? Is this an area that might cause concern?

Mr. Hughes: I have had some experience with judicial excursions. All provinces operate with statutes, and that is the way the system operates in the provinces and territories of the country. One of the judicial matters I was involved in — and I noticed in the materials that your law clerk made available to you he made reference to this — was the case of *Tafler v. Hughes*, which ultimately in 1998 went to the British Columbia Court of Appeal.

Senator, this really is the point you are making. Right at the outset, Mr. Justice Lambert of the Court of Appeal of British Columbia posed this question.

The principal issue in this appeal is whether the Conflict of Interest Commissioner, acting under the Members' Conflict of Interest Act, on the complaint of a member of the public or a member of the Legislative Assembly, is acting under legislative privilege such that the courts have no power of review in relation to the way the Commissioner carries out his tasks.

On page 10 of that judgment, Justice Lambert answers the question by saying this:

In my opinion, the privileges of the Legislative Assembly extend to the Commissioner who is expressly made an officer of the Assembly by sub-section 10(1) of the Members' Conflict of Interest Act. In my opinion, decisions made by the Commissioner in the carrying out of the Commissioner's powers under the Act are decisions made within, and with respect to, the privileges of the Legislative Assembly and are not reviewable in the courts.

That is the British Columbia Court of Appeal speaking. There have been other trial division rulings, but I do not think there has been any ruling beyond the Court of Appeal of British Columbia. I do not think the issue has ever come to the Supreme Court of Canada. I think that is of some significance.

I know as well that in the materials that were made available to you, and the law clerk discussed this issue with you, was the *Roberts* case in the Northwest Territories, *Roberts* being my predecessor in the office there. There were two judgments. There was the *Morin* case, which in effect said the same thing as the *Tafler* case. As well, the *Roberts* case 2002 came along, where

supposant que nous aurons un code de déontologie, comment procéderons-nous? Si nous légiférons, en théorie, nous pouvons judiciariser son application. Cependant, si nous procédons au moyen d'une résolution de la Chambre et que nous en assurons nous-mêmes l'application dans le cadre du privilège parlementaire, alors les tribunaux n'auraient aucune compétence.

Quelle est votre expérience pour ce qui est des incursions judiciaires dans ce domaine? Est-ce une question potentiellement préoccupante?

M. Hughes: J'ai une certaine expérience des incursions judiciaires. Toutes les provinces ont légiféré en la matière, c'est ainsi que le système fonctionne dans les provinces et les territoires. L'une des affaires judiciaires auxquelles j'ai été mêlé — et j'ai remarqué que votre juriste y a fait allusion dans les documents qu'il vous a distribués — était l'affaire *Tafler c. Hughes*, qui a abouti en 1998 à la Cour d'appel de Colombie-Britannique.

Sénateur, le point central de cette affaire est justement celui que vous soulevez. Dès le début, le juge Lambert de la Cour d'appel de Colombie-Britannique pose cette question.

La principale question dans cet appel est de savoir si l'intervention du commissaire aux conflits d'intérêts, aux termes de la Loi sur les conflits d'intérêts des parlementaires, à la suite d'une plainte d'un membre du public ou d'un député à l'Assemblée législative, se situe dans le cadre du privilège parlementaire, auquel cas les tribunaux n'auraient aucun pouvoir de révision relativement à la manière dont le commissaire s'acquitte de sa tâche.

À la page 10 de cette décision, le juge Lambert répond à la question en déclarant:

À mon avis, les privilèges de l'Assemblée législative s'étendent au commissaire, qui est explicitement désigné comme un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative par le paragraphe 10(1) de la Loi sur les conflits d'intérêts des parlementaires. À mon opinion, les décisions prises par le commissaire dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par la loi sont des décisions prises dans le cadre des privilèges de l'Assemblée législative et qui portent sur ces privilèges, et ne sont donc pas susceptibles de contrôle judiciaire.

C'est la Cour d'appel de Colombie-Britannique qui s'exprime ainsi. Il y a eu d'autres décisions de tribunaux de première instance, mais je ne pense pas qu'il y ait eu des décisions d'instances plus élevées que la Cour d'appel de Colombie-Britannique. Je ne pense pas que la Cour suprême du Canada ait jamais été saisie de la question. Je pense que cela revêt une certaine importance.

Par ailleurs, dans la documentation qui vous a été remise, et je sais que le juriste a discuté de cette question avec vous, on cite l'affaire *Roberts* dans les Territoires du Nord-Ouest, *Roberts* étant mon prédécesseur à mon poste. Il y a eu deux décisions. L'une a été rendue dans l'affaire *Morin*, et dit en substance la même chose que la décision *Tafler*. Ensuite, il y a eu la décision

there was a decision of Mr. Justice Vertes that allowed or directed that the legislature look at the severance package, if you like, of the departed commissioner.

I think the law clerk hit this on the head as to the explanation and why that was peculiar to its own facts in the hearing that you held on February 18. Mr. Audcent is reported as saying this:

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

That last statement is in accordance with what the Court of Appeal said in the *Tafler* case, so I hope that is of some assistance to you, senator.

Senator Smith: Yes, thank you. Do you have anything to add, Mr. Clark?

Mr. Clark: I rely on my learned friend.

Senator Fraser: I will first ask about the matter of terms. This proposal calls for a five-year, non-renewable term, and there have been some concerns expressed, at least in this end of Parliament, that five years may be too short, particularly for a non-renewable term, and in particular because it is explicitly designed to be linked to the electoral cycle, yet you have the vision of a new commissioner arriving at the same time as a whole lot of new MPs. Could you comment on that?

Mr. Clark: My experience has been that the busiest time for the commissioner is right after a provincial election. Traditionally, in Alberta, about one-third of the house turns over, even though the government does not generally, so that becomes a very busy time for the commissioner. I am in my third term now, and I am leaving in the early part of that third term, so I am obviously biased; however, if the commissioner has the support of the three sides of the house it is a mistake. I said I would not come down and tell you what to do, but I think this is an area you should reconsider and make reappointment possible.

Senator Fraser: If one stayed with a non-renewable term, should it then perhaps be a longer term? I have not heard yet from you, Mr. Hughes.

Mr. Hughes: My view is that if you are going to stay with a non-renewable term, five years is too short; a non-renewable term maximum would be 10 years, I would think. Perhaps the ideal, if it were non-renewable, would be halfway between the two, seven or eight years. I agree with Mr. Clark. If you have someone who is doing a job that is most satisfactory to everyone, then I would think a second term would not be unreasonable if the initial term is five or six years.

rendue dans l'affaire *Roberts* en 2002. Cette décision rendue par le juge Vertes permettait ou ordonnait à l'Assemblée législative d'examiner l'indemnité de départ, si l'on peut dire, du commissaire sortant.

Je pense que le légiste a bien expliqué la situation durant l'audience que vous avez tenue le 18 février. M. Audcent aurait déclaré ceci:

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

Ce dernier énoncé est conforme à ce que la Cour d'appel a déclaré dans l'affaire *Tafler*, et j'espère donc que cela vous est utile, sénateur.

Le sénateur Smith: Oui, merci. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Clark?

M. Clark: Je me fie à mon savant confrère.

Le sénateur Fraser: Je voudrais d'abord discuter du mandat. Cette proposition prévoit un mandat de cinq ans non renouvelable, et certains, du moins de ce côté-ci du Parlement, ont exprimé des préoccupations, craignant que cinq ans soit un peu trop court, en particulier pour un mandat non renouvelable, et surtout parce que c'est explicitement conçu pour être associé au cycle électoral, de sorte qu'on peut imaginer un nouveau commissaire qui arriverait en même temps qu'une foule de nouveaux députés. Pourriez-vous commenter cela?

M. Clark: D'après mon expérience, c'est tout de suite après des élections provinciales que le commissaire est le plus occupé. Traditionnellement, en Alberta, environ le tiers des sièges à l'assemblée sont renouvelés, même si le gouvernement ne change généralement pas, et c'est donc une époque très occupée pour le commissaire. J'en suis maintenant à mon troisième mandat et je vais partir au début de ce troisième mandat, de sorte que j'ai évidemment un parti pris; cependant, si le commissaire a l'appui des trois partis à la Chambre, c'est une erreur. J'ai dit que je ne vous dirais pas quoi faire, mais je pense que sur cette question, vous devriez reconsidérer et rendre possible de reconduire le commissaire dans ses fonctions.

Le sénateur Fraser: Si l'on s'en tient à un mandat non renouvelable, devrait-on dans ce cas prévoir un mandat plus long? Je ne vous ai pas encore entendu intervenir, monsieur Hughes.

M. Hughes: Je suis d'avis que si vous vous en tenez à un mandat non renouvelable, cinq ans, c'est trop court; il me semble qu'un mandat non renouvelable devrait avoir une durée maximale de dix ans. Peut-être que l'idéal, en cas de mandat non renouvelable, se situerait quelque part entre les deux, disons sept ou huit ans. Je suis d'accord avec M. Clark. Si quelqu'un fait du bon travail à la satisfaction de tous, alors je pense qu'un deuxième mandat ne serait pas déraisonnable si le mandat initial est de cinq ou six ans.

Senator Fraser: Another matter that I would like to raise, if I have the chair's indulgence, follows a bit on the discussion around Senator Di Nino's question. That involves the matter of the importance or significance of the assets that are being disclosed. The proposed code would say, for example, that in the public disclosure, in the summary, the ethics commissioner could qualify an interest in a partnership or corporation by the words "nominal, significant or controlling." My difficulty there is who determines what is significant, and is it something that is significant to the parliamentarian or significant to the corporation?

If, to use the example cited previously, I own 10,000 shares of BCE, which I do not, incidentally, that would not be significant at all to BCE — I would just be one more statistic — but to me it might be everything I had in the world. Would that be considered significant?

Mr. Hughes: Which section of the code were you looking at?

Senator Fraser: This is section 25(2), and it is on page 10 of the code.

Mr. Hughes: That, of course, follows 25(1), which calls for the reporting of or the disclosing of the source and nature but not value of income, assets and liabilities referred to in the parliamentary statement. You are to list affiliated corporations. You ask a good question. I honestly have not considered that section. An interest in a partnership or corporation may be qualified in the summary by the word "nominal, significant or controlling." I can understand that if it is a partnership; it should be indicated if the member has the controlling interest in the partnership. Your question was in whose view is it significant. Is that the question?

Senator Fraser: Basically, I am trying to get at how to determine what is significant in the sense that it might give rise to a conflict of interest and who is the judge of that. How is the public to understand what is being disclosed here, particularly if there are no dollar values attached, which I think we are all agreed there should not be in the public summary?

Mr. Hughes: I notice that is to be designated if, in the opinion of the ethics commissioner, it is in the public interest to do so. That designation will be only put on the asset if the commissioner thinks it is in the public interest to do so. I have never had an experience with a section like that.

Mr. Clark: Nor have I.

Mr. Hughes: I do not know what kinds of thinking would go into that. I do not know what would tell the commissioner that it would be in the public interest to make that designation. If it is the case of those 100,000 shares in a huge corporate body, like you say a public company, I doubt the commissioner would find it in the public interest to say anything about it. If he were to say something, I would think he would use the word "nominal," but that is a subjective kind of thing or his or her part, I would think.

Le sénateur Fraser: Je voudrais soulever une autre question, avec l'indulgence de la présidence, faisant suite à la discussion qui a suivi la question du sénateur Di Nino. Je veux parler de l'importance ou de l'ampleur des actifs qui sont divulgués. Le code proposé dirait, par exemple, dans la divulgation publique, dans le sommaire, que le commissaire à l'éthique peut qualifier un intérêt dans un partenariat ou une société de «symbolique, important ou majoritaire». Ce que je me demande, c'est qui va déterminer ce qui est important, et aussi s'il doit s'agir d'un élément d'actif qui est important pour le parlementaire ou important pour la société?

Pour reprendre l'exemple précité, si je possède 10 000 actions de BEC, ce qui n'est pas le cas, soit dit en passant, ce ne serait pas du tout un actif important pour la BCE, je ne serais qu'un numéro pour la compagnie, mais pour moi, ce serait peut-être tout ce que je possède au monde. Est-ce que ce serait alors considéré important?

M. Hughes: À quel article du code cela se trouve-t-il?

Le sénateur Fraser: Au paragraphe 25(2), à la page 10 du code.

M. Hughes: Cela fait suite, évidemment, au paragraphe 25(1), qui stipule qu'il faut communiquer ou divulguer la source ou la nature, mais non pas la valeur, du revenu et des éléments d'actif et passif déclarés par le parlementaire. Il faut énumérer les sociétés affiliées. Vous posez une bonne question. Franchement, je n'ai pas réfléchi à cette disposition. Le commissaire peut qualifier l'intérêt détenu dans une société de personnes ou une personne morale de «symbolique, important ou majoritaire». Je peux comprendre dans le cas d'un partenariat; il faudrait préciser si le député a une participation majoritaire dans le partenariat. Votre question était de savoir qui détermine que l'intérêt est important. C'est bien la question?

Le sénateur Fraser: Essentiellement, j'essaie de comprendre comment on va établir ce qui est important dans le sens que cela pourrait donner lieu à un conflit d'intérêt et qui sera juge de cela. Comment le public peut-il comprendre ce que l'on divulgue, en particulier s'il n'y a pas de montant en dollars, et je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il ne devrait pas y en avoir dans le sommaire rendu public?

M. Hughes: Je remarque que l'intérêt sera désigné ainsi si le commissaire à l'éthique estime que l'intérêt public le justifie. Cette qualification de l'actif sera ajoutée seulement si le commissaire juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Je n'ai jamais vu de disposition comme celle-là.

M. Clark: Moi non plus.

M. Hughes: J'ignore quelle considération serait prise en compte dans un tel cas. J'ignore sur quoi le commissaire fonderait sa décision que l'intérêt public justifie de faire cette qualification. Dans le cas de ces 100 000 actions d'une immense société publique, je doute que le commissaire jugerait qu'il est dans l'intérêt public de dire quoi que ce soit à ce sujet. S'il décidait de dire quelque chose, je pense qu'il utiliserait alors le mot «symbolique», mais il me semble que c'est une décision subjective de sa part.

Mr. Clark: There is a provision in the Alberta act for the commissioner to make an exemption from a disclosure if there is a unique circumstance. To be honest, I do not recall ever being asked to do that over the 11 years I have been in the job. There is that flexibility for the commissioner, though that is the kind of thing I suspect you would want to use sparingly.

The Chairman: I am looking at this same section. It seems that an interest may be qualified, an interest that is in the partnership or the corporation, not to the individual. It applies to the corporation or the partnership, as you have said.

Senator Joyal: Mr. Hughes, the questions you raise in your presentation are of significant importance for us as a legislative, autonomous house of Parliament. You echo the brief of your federal counterpart, Mr. Wilson, who testified here on February 18. I should like to quote from Mr. Wilson's brief, where he wrote, at page 5, the following:

The last question that has come up is that in the proposal before you, the ethics commissioner should be responsible for the Parliamentary Code of Conduct as well as the Prime Minister's Code. You may recall that the proposal in June 2002 was that these would be two separate individuals. The question raised has been whether is it possible to combine responsibility in one person? Perhaps so, but I don't think the difficulties that will be caused should be underestimated. There should be no confusion on this point. This is an enormous task.

Later on, on the same page he stated:

The number of public office holders is very large. There are about 1,300 full-time public office holders and about 2,000 part-time governor in council appointees for whom we have responsibility. It will be a major task, both in terms of volume and the split accountability — to the legislature, on the one hand, and to the Prime Minister on the other hand.

My question is: Based on your own experience, and considering that we are a bicameral Parliament, would it not be better to have two ethics commissioners, one responsible to the House of Commons for all the Governor in Council appointees and for the Prime Ministerial code of conduct? That person would report to the House and the members of the House.

The Senate has longer terms of office; therefore, the term of office for a commissioner could be longer because we do not have the turnover on an electoral cycle. We are the element of stability within Parliament and have a capacity to have a commissioner who would be able to operate outside the electoral cycle and all the other administrative tasks that are invested with the commissioner. There is no question in my mind that if we are to investigate declarations of 2,000 part-time workers, 1,300 full-

M. Clark: Il y a dans la loi albertaine une disposition permettant au commissaire de faire une exception à l'obligation de divulguer dans des circonstances tout à fait particulières. Je dois avouer que je ne me rappelle pas qu'on m'ait jamais demandé de le faire depuis 11 ans que j'occupe ce poste. Le commissaire a cette latitude, quoique je soupçonne que c'est un pouvoir qu'il faudrait utiliser parcimonieusement.

La présidente: Je suis en train de lire ce même article. Il semble qu'un intérêt peut être qualifié, c'est-à-dire un intérêt pour le partenariat ou la société, pas pour la personne en cause. Cela s'applique à la société ou au partenariat, comme vous l'avez dit.

Le sénateur Joyal: Monsieur Hughes, les questions que vous soulevez dans votre exposé sont d'une grande importance pour nous en tant que Chambre législative autonome du Parlement. Vos préoccupations reflètent celles exprimées dans le mémoire de votre homologue fédéral, M. Wilson, qui a témoigné devant nous le 18 février. Je voudrais citer le mémoire de M. Wilson, qui a écrit ceci, à la page 5:

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

Plus loin, dans la même page, il dit:

Le nombre de titulaires de charges publiques est très important. On compte quelque 1 300 titulaires à temps plein et environ 2 000 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et dont le bureau du conseiller en éthique est responsable. Je crois donc que la tâche sera énorme, volumineuse, et il faudra rendre des comptes à deux niveaux: au Parlement, d'une part, et au premier ministre, d'autre part.

Ma question est celle-ci: en vous fondant sur votre propre expérience, et considérant que nous sommes un parlement bicaméral, ne serait-il pas mieux d'avoir deux commissaires à l'éthique, l'un responsable devant la Chambre des communes pour toutes les personnes nommées par décret du conseil et aussi pour le code de déontologie du premier ministre? Cette personne serait responsable devant la Chambre et devant les députés à la Chambre.

Au Sénat, les mandats sont plus longs; par conséquent, le mandat d'un commissaire pourrait être plus long, parce que nous n'avons pas le taux de roulement associé à un cycle électoral. Nous sommes l'élément de stabilité au sein du Parlement et nous avons la capacité d'avoir un commissaire qui pourrait fonctionner à l'extérieur du cycle électoral et de toutes les autres tâches administratives qui sont confiées au commissaire. Il n'y a aucun doute dans mon esprit que s'il faut faire enquête sur les

time workers, which totals 3,300 people, plus the 301 MPs who are elected on a regular cycle, the task is an enormous one. This is a department.

Mr. Clark, in your legislation, you are considered a department. It seems that we are establishing something quite new in our system. With proper respect of the constitutional principles that separate the two Houses, should we not have a commissioner established within each House considering the importance of the task, if we are to be effective? That is the point. The point is not to put everything on the shoulders of one person, a kind of ethics czar who, after each five years, is packed away. What we want is an element of stability and coherence in the system and trust in the position.

Mr. Hughes has mentioned that that could satisfy the objective without jeopardizing the efficiency of the system; is that correct?

Mr. Clark: With the greatest of respect for Mr. Wilson, I do not believe a commissioner can serve two masters. I believe it is difficult for a commissioner to do the kind of work Mr. Wilson does now for all of the people involved and at the same time be able to do that for the members of the House of Commons and for senators. It is extremely difficult. However one handles that job, someone will always accuse the commissioner of being partisan, for this or that reason.

Even with the members of the Legislative Assembly in Alberta, that happens from time to time. My colleague and I may not agree completely, but my sense is that it would be very difficult for the commissioner to do all the work that the Prime Minister is expecting to have done, and to look after the interests of the members of the House of Commons and the Senate, too. There needs to be a separation of the lawmakers, if I can put it that way, from the bureaucracy.

Most provinces include in their conflict of interest legislation standards for ministers. I believe, and I could be wrong — and Mr. Hughes can correct me if I am wrong — Ontario at one time and Premier Rae had an additional code for ministers. My memory is that that was not administered by Mr. Evans, who was the integrity commissioner, but by someone in the senior bureaucracy.

In the Province of Alberta, there are no additional standards for ministers other than what is set out in the Conflict of Interest Act. For example, it says that ministers cannot own shares, that they must put them into meaningful blind trusts. It also says that ministers cannot have other employment. Those kinds of things are in the act.

déclarations de 2 000 emplois à temps partiel, 1 300 employés à plein temps, pour un total de 3 300 personnes, plus les 301 députés qui sont élus selon un cycle régulier, la tâche est énorme. C'est un véritable ministère.

Monsieur Clark, dans votre loi habilitante, vous êtes considéré comme un ministère. Il semble que nous soyons en train de créer quelque chose de tout à fait nouveau dans notre système. En respectant convenablement les principes constitutionnels qui distinguent les deux Chambres, ne devrions-nous pas avoir un commissaire pour chacune des deux Chambres, compte tenu de l'importance de la tâche, si nous voulons que le système soit efficace? Voilà la question. Il ne s'agit pas de tout confier à une seule et même personne, une sorte de tsar de l'éthique qui, après cinq ans, est renvoyé chez lui. Ce que nous voulons, c'est un élément de stabilité et de cohérence dans le système et de confiance envers le poste.

M. Hughes a dit que cela pourrait permettre d'atteindre l'objectif sans compromettre l'efficacité du système; êtes-vous d'accord?

M. Clark: J'ai le plus grand respect pour M. Wilson, mais je ne crois pas qu'un commissaire puisse servir deux maîtres. Je crois qu'il est difficile pour un commissaire de faire le travail que M. Wilson accomplit actuellement pour toutes les personnes en cause et de pouvoir simultanément accomplir la même tâche pour les membres de la Chambre des communes et du Sénat. C'est extrêmement difficile. Quelle que soit la manière dont le titulaire s'acquitte de ses fonctions, il se trouvera toujours quelqu'un pour accuser le commissaire d'être partisan, pour une raison ou pour une autre.

Même dans le cas des députés à l'Assemblée législative de l'Alberta, cela arrive de temps à autre. Mon collègue et moi-même ne sommes peut-être pas entièrement d'accord, mais j'ai le sentiment qu'il serait très difficile pour le commissaire d'accomplir toute la charge de travail que le premier ministre compte lui confier et de s'occuper des intérêts des députés à la Chambre des communes et des sénateurs également. Il faut qu'il y ait une séparation entre les législateurs, si je peux m'exprimer ainsi, et les fonctionnaires.

Dans la plupart des provinces, la loi sur les conflits d'intérêts prévoit des normes pour les ministres. Je crois, et je peux me tromper — M. Hughes me reprendra si je me trompe —, que l'Ontario et le premier ministre Rae avaient à un moment donné un code additionnel pour les ministres. Si ma mémoire est fidèle, ce n'était pas administré par M. Evans, qui était le commissaire à l'intégrité, mais par un haut fonctionnaire.

Dans la province d'Alberta, il n'y a pas de normes additionnelles pour les ministres autres que celles qui sont énoncées dans la Loi sur les conflits d'intérêts. Par exemple, on dit que les ministres ne peuvent pas posséder d'actions, qu'ils doivent les confier à des fonds fiduciaires sans droit de regard. On dit aussi que les ministres ne peuvent pas avoir un autre emploi. Cela figure explicitement dans la loi.

Getting back to your specific point, senator, it is extremely difficult for a person to do the two jobs as you lay them out. Having said that, I have great respect for the work that Mr. Wilson has done over the period of time that he has held his position.

Mr. Hughes: I understand, senator, what you said about the Senate and the continuity that it brings to the system and perhaps wanting to have a commissioner of its own.

If there were more than one commissioner, whether it would be one, two or three, I do not know whether they would share offices, et cetera, but there would have to be some kind of understanding between them as to definitions and that kind of thing — you would not want to have the commissioners going off in entirely different directions. However, I do not think that would be a formidable problem.

I understand what Mr. Clark is saying. It is a tremendous job; Mr. Wilson has been of tremendous help to the Prime Minister. It may be that there would be someone appointed by the Prime Minister to advise him and to deal with the public office holders who were not elected personnel. In addition, there would be the appointed commissioner or commissioners — the number would depend, one, or two, if you think the need is there for two, and you may have a valid point. These commissioners would deal with the elected people, the commissioners' appointments being made then by the respective houses.

The point is, however, that insofar as the guidelines that the Prime Minister lays out for ministers are concerned — who, after all, are still members of the House — I would think that any adjudication with respect to any violation of those guidelines should be by the commissioner who has been named by the House, by unanimous vote, one would hope, as Mr. Clark said earlier. In order to have the transparency that is required, those kind of decisions should be made by that person who has been appointed by the House and the results of any investigation should be public.

Mr. Clark: The commissioners in the provinces make recommendations to the House. The House is the highest authority.

Mr. Hughes: The proposal before you now has one commissioner, all embracing. When Mr. Clark said that one person cannot serve two masters, by saying that he is talking about two commissioners, and the point you have made, senator, one for the Senate maybe takes us into the realm of three, which is perhaps the way it should be.

Senator Smith: On that point, Mr. Clark, you were paraphrasing a verse from the Bible, which, if I recall the King James version, goes something like this: No man can serve two masters; choose ye this day whom you will serve.

I particularly understand, without getting into the bicameral legislative angle — and I am totally open-minded on that. Do you see a fundamental conflict between the legislative branch and the

Pour revenir à votre point précis, sénateur, il est extrêmement difficile pour une personne de se charger des deux emplois tels que vous les avez décrits. Cela dit, j'ai énormément de respect pour le travail que M. Wilson a accompli depuis qu'il occupe son poste.

M. Hughes: Je comprends, sénateur, ce que vous avez dit au sujet du Sénat et de la continuité qu'il apporte au système et de son intérêt d'avoir peut-être son propre commissaire.

S'il y avait plus qu'un commissaire, qu'il y en ait un, deux ou trois, j'ignore s'ils partageraient leurs locaux, et cetera, mais il faudrait qu'il y ait une entente quelconque entre eux quant aux définitions et tout le reste; il ne faudrait pas que les commissaires s'orientent dans des directions complètement différentes. Je ne pense toutefois pas que ce serait un problème insurmontable.

Je comprends ce que M. Clark dit. C'est une très lourde tâche; M. Wilson a été d'une très grande aide au premier ministre. Peut-être que le premier ministre nommerait quelqu'un chargé de le conseiller et de s'occuper des titulaires de charges publiques non élus. Il y aurait en plus le commissaire ou les commissaires nommés — leur nombre pourrait varier, il y en aurait un ou deux, si vous pensez qu'il en faut deux, et vous avez peut-être raison là-dessus. Ces commissaires s'occuperaient des élus, les commissaires étant alors nommés par chacune des deux Chambres.

Cependant, pour ce qui est des lignes directrices que le premier ministre établit à l'intention des ministres, qui sont, après tout, toujours députés à la Chambre, je dirais que toute décision relative à d'éventuelles infractions de ces lignes directrices devrait être prise par le commissaire qui a été nommé par la Chambre, par un vote unanime, peut-on espérer, comme M. Clark l'a dit tout à l'heure. Pour avoir la transparence nécessaire, les décisions de ce genre devraient être prises par la personne qui a été nommée par la Chambre et le résultat de toute enquête devrait être rendu public.

M. Clark: Les commissaires des provinces font des recommandations à la Chambre. C'est la Chambre qui détient le pouvoir ultime.

M. Hughes: La proposition dont vous êtes saisis prévoit un commissaire, qui s'occuperait de tout. Quand M. Clark dit qu'une personne ne peut pas servir deux maîtres, il veut parler de deux commissaires, et l'argument que vous avez invoqué, sénateur, en faveur d'un commissaire pour le Sénat, nous donnerait un total de trois, et c'est peut-être ce qu'il convient de faire.

Le sénateur Smith: Là-dessus, monsieur Clark, vous avez paraphrasé un verset de la Bible. Si je me rappelle bien, dans la version King James, on peut lire à peu près ceci: Nul homme ne peut servir deux maîtres; choisissez dès aujourd'hui celui que vous servirez.

Je comprends particulièrement, sans entrer dans les détails du Parlement bicaméral — et j'ai la plus grande ouverture d'esprit là-dessus. Envisagez-vous un conflit fondamental entre la branche

administrative branch, quite apart from whether or not you are too busy? Forget about how busy you are. These are two different spheres. Is that the point you are making?

Mr. Clark: Yes, it is. My caveat is that in Alberta some place down the road this could be an issue in our province. In addition to the 83 members, I am also responsible for conflict of interest advice respecting the 75 senior officials of the province. At some time down the road, that will have to be separated. It will be long after I am gone, however. There is a bit of a challenge with serving two masters there.

Senator Joyal: The other point I want to canvass with you is the confidentiality of your advice. When a member seeks advice from you, and you give it, it could become a very political hot potato.

Mr. Clark: I am not anticipating your question, but I have found that the best way to handle that is to give the member written advice. If it does become that political hot potato you referred to, the member can declare that he went to the commissioner, laid out the facts, and then present the advice he was given. Members on both sides of the House quite often have found that to be a very powerful defence, that, in fact, they have acted appropriately, properly, and have been on what I call the right side of the wave as opposed to being dragged along later.

Senator Joyal: It is a touchy point, in fact, in terms of political implications. If we have a commissioner who is appointed by a legislature, or the House of Commons or the Senate, on the basis of unanimous agreement, that person is the officer of that legislature. If we have an officer who is appointed by the Governor in Council, that officer is a political appointee. The question that relates to the confidentiality of the records of the discussion, of the exchange of views on the advice and the consultation, has to be kept in the most airtight context. In that way, no one from the executive could come into your system and know what advice has been given to a minister who might become a challenger of someone else in the government. You never know what can happen. Politics is made of that. Therefore, there must be a very airtight system of control, and autonomy and independence from the executive branch of government must be maintained. This is paramount to the credibility and objectivity of your system.

On the basis of your experience, and, again, to refer to your constituting statute, section 48 provides that by February 17, 2005, and every five years after that a special committee established by legislature must begin a comprehensive review of this act. You have been 11 years in that position. What kind of recommendation would you be in a position to make to us in order to maintain that confidentiality of the information that is given to you in all trust, franchise and truth by the members so that the member does not put himself at risk for further political intervention in the future?

législative et la branche administrative, en mettant de côté la question de savoir si vous êtes trop occupé? Oubliez pour un instant que vous êtes très occupé. Ce sont deux sphères différentes. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Clark: Oui, c'est bien cela. La seule réserve que je fais, c'est qu'en Alberta, cela pourrait devenir un problème à un moment donné dans notre province. En plus des 83 députés, je suis également chargé de donner des conseils en matière de conflit d'intérêts relativement aux 75 hauts fonctionnaires de la province. À un moment donné, à l'avenir, il faudra que ce soit séparé. Ce sera longtemps après mon départ, cependant. Il y a là quelques difficultés pour ce qui est de servir deux maîtres.

Le sénateur Joyal: L'autre aspect que je veux examiner avec vous est la confidentialité de vos conseils. Quand un député vous demande conseil et que vous lui en donnez, cela pourrait devenir une affaire très politique et très délicate.

M. Clark: Je n'anticipe pas sur votre question, mais j'ai constaté que le meilleur moyen de remédier à cela, c'est de donner au député un avis écrit. Si l'affaire devient politique et publique, comme vous l'avez évoqué, le député peut alors déclarer qu'il a consulté le commissaire, lui a présenté les faits, et ensuite rendre public l'avis qu'on lui a donné. Les députés de part et d'autre de la Chambre ont très souvent trouvé que c'était là une défense très solide, qu'ils avaient effectivement agi selon les règles, d'une manière régulière, et se sont ainsi trouvés à devancer les critiques plutôt que de les subir plus tard.

Le sénateur Joyal: C'est une question délicate que celle des répercussions politiques. Si nous avons un commissaire qui est nommé par une Assemblée législative ou par la Chambre des communes ou le Sénat, à l'unanimité, cette personne devient un fonctionnaire de cette assemblée. Si la personne est au contraire nommée par décret du conseil, c'est une nomination politique. Au sujet du caractère confidentiel du compte rendu de la discussion, de l'échange de vues, des conseils et de la consultation, tout cela doit être tenu absolument étanche. Ainsi, personne de l'exécutif ne peut s'ingérer dans votre système et savoir quel conseil a été donné à un ministre qui pourrait devenir l'adversaire d'un autre membre du gouvernement. On ne sait jamais ce qui peut arriver. Ainsi va la politique. Par conséquent, il doit y avoir un contrôle absolument étanche, et il faut assurer l'autonomie et l'indépendance par rapport à la branche exécutive du gouvernement. C'est primordial pour assurer la crédibilité et l'objectivité de votre système.

En vous fondant sur votre expérience, et je me reporte encore à votre loi habilitante, l'article 48 stipule qu'au plus tard le 17 février 2005 et à tous les cinq ans par la suite, un comité spécial créé par l'Assemblée législative doit entreprendre un examen approfondi de cette loi. Vous occupez ce poste depuis 11 ans. Quelle recommandation seriez-vous en mesure de nous faire pour ce qui est d'assurer la confidentialité de l'information qui vous est confiée en toute confiance, franchise et sincérité par les députés, de manière que le député qui se confie à vous ne se rende pas vulnérable à une future intervention politique?

Mr. Clark: I have never had a request from the premier's office for anything dealing with any member of the House. If I had, I believe my reaction would be, "With great respect, sir, this is none of your business." It is between the commissioner and the member who sought the advice.

It is true that the commissioner is appointed by an Order in Council, but that Order in Council is initiated by a motion of the House. In my view, there is just no question that my loyalty is to the Speaker of the legislative assembly of the province, not to the executive branch.

Senator Joyal: Would you concur that if there is a separation of responsibility between the monitoring of the administrative branch of government, or the bureaucracy, as you use the term, and the role of the commissioner in relation to the members only, that would maintain the trust and greater security within the overall system?

Mr. Clark: Yes, I believe that to be accurate. I have never had a question like this posed to me, primarily because there has never been a request to me. I have had ministers and members on both sides of the House ask for all sorts of advice, including some very political advice like whether I think they should run again, which is none of my business really but I have given advice anyway, to other sorts of things dealing with investments, holdings, et cetera. The advice has always been to the member and to no one else.

Mr. Hughes: Referring to the statute I deal with in the Northwest Territories, which is similar to other jurisdictions, section 98 states that a member may request the conflict of interest commissioner to give written advice and recommendations on any matter respecting obligations of the member under this act. Information provided by a member under this subsection and any advice and recommendations of the conflict of interest commissioner are confidential but may be disclosed by the member or with the written consent of the member.

I know of no instance where any commissioner in the country has ever breached that confidentiality provision.

Senator Joyal: Are your records part of the Privy Council Office or are you separated from the Privy Council?

Mr. Hughes: We are independent officers and those records are within the conflict of interest commissioner's office. I am not an expert in this field, but there are provisions in the privacy statutes and the freedom of information statutes in the provinces and legislatures that puts that material, as I understand it, beyond those officers.

Mr. Clark: I was the information and privacy commissioner for five years, while also ethics commissioner. It is clearly in the information and privacy legislation that the operative expenses of the commissioner are open to the public; however, the files dealing with the individual members and any advice they receive

M. Clark: Je n'ai jamais reçu de demande d'information de la part du bureau du premier ministre de la province relativement à quoi que ce soit mettant en cause un député à l'assemblée. Si j'avais reçu une telle demande, je crois que ma réaction aurait été de dire: «Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, cela ne vous regarde pas». Cela reste strictement entre le commissaire et le député qui lui a demandé conseil.

Il est vrai que le commissaire est nommé par décret, mais ce décret est proposé au moyen d'une motion adoptée à la Chambre. À mon avis, personne ne met en doute que ma loyauté est envers le Président de l'Assemblée législative de la province, et non pas envers l'exécutif.

Le sénateur Joyal: Seriez-vous d'accord pour dire que si l'on sépare les responsabilités entre le contrôle de la branche administrative du gouvernement, ou de la fonction publique, comme vous le dites, et le rôle du commissaire qui s'occuperait exclusivement des députés, que cela maintiendrait la confiance et une plus grande sécurité, globalement, dans le système?

M. Clark: Oui, je pense que c'est exact. On ne m'a jamais posé une question comme celle-là, surtout parce qu'aucune demande ne m'a jamais été faite. J'ai eu des ministres et des députés des deux côtés de la Chambre qui m'ont demandé toutes sortes de conseils, y compris des conseils très politiques, comme ceux qui m'ont demandé s'ils devraient se représenter, ce qui n'est pas de mes affaires, en réalité, mais je leur ai donné des conseils quand même, et toutes sortes d'autres questions relatives aux investissements, aux actifs, et cetera. J'ai toujours donné mes conseils aux députés et à personne d'autre.

M. Hughes: Dans la loi qui régit mon service dans les Territoires du Nord-Ouest, loi qui ressemble à celle d'autres instances, l'article 98 stipule qu'un député peut demander au commissaire aux conflits d'intérêts de lui donner par écrit des conseils et des recommandations sur toute question relative aux obligations du député aux termes de cette loi. L'information fournie par un député aux termes de cette disposition et tout conseil ou recommandation du commissaire aux conflits d'intérêt demeurent confidentiels, mais peuvent être divulgués par le député ou avec le consentement écrit du député.

À ma connaissance, il n'est jamais arrivé que l'un ou l'autre des commissaires n'importe où au pays contrevienne à cette disposition sur la confidentialité.

Le sénateur Joyal: Vos dossiers font-ils partie du Bureau du Conseil privé, ou bien êtes-vous séparés du Conseil privé?

M. Hughes: Nous sommes indépendants, et les dossiers sont au bureau du commissaire aux conflits d'intérêts. Je ne suis pas expert en la matière, mais il y a des dispositions dans la Loi sur la protection de la vie privée et la Loi sur l'accès à l'information des provinces et des assemblées législatives qui stipulent, si je comprends bien, que tous ces documents sont hors d'atteinte.

M. Clark: J'ai été commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pendant cinq ans, alors que j'étais en même temps commissaire à l'éthique. Il est stipulé clairement dans la législation sur l'information et la vie privée que les dépenses de fonctionnement du commissaire sont du domaine public;

are totally excluded from any review at all by the information and privacy commissioner. I believe that is consistent across the country.

Senator Andreychuk: You are saying that you have not had a problem. However, if there were a situation where the House, the Senate and the ministerial role of Mr. Wilson's office were all housed in the Privy Council Office, or similar, even if we had appropriate protocols, I see a dilemma. Not only would those three commissioners be there, but there will be other staff. In that case, there would be erosion, a tendency to start working collegially together and disseminating information.

I have had provincial experience, where ministries grow and subject matters are added to them. For example, in social services where I worked welfare files should be kept confidential; as well, child protection cases should be kept separate. Inevitably, when they were in the ministry together, there was a tendency, with the best intentions, among staff members to share information. It took some doing to put in place protocols and checks, to ensure that those records of a confidential nature were only shared appropriately. My concern is that in the scenario I presented there would not be the kind of integrity found in the provincial systems; in other words, there would be a massive bureaucracy.

Do you see what is being proposed federally as different, and therefore subject to some concern by us, as opposed to a smaller, tight, unicameral legislature?

Mr. Clark: As commissioner, I have been responsible for 150 people, between MLAs and senior officials. There are two full-time staff and one part-time person, and that is the office. I do go outside and get legal advice on occasions. I have sought advice from the corporate community, as far as legal advice in financial matters on occasion. I would be upset if the Executive Council Office had any control or any contact with the office. They do not have such contact.

That is half the size of the House of Commons or about the size of a significant portion of the Senate. I do not understand the concern, as long as you are separate and distinct, have your own operation and are a small group of people. There is only one person, other than myself, who sees this information. Some think she is trustworthier than I.

Mr. Hughes: I do not equate any commissioner who has been appointed by the Parliament, by either House of Parliament, as being the commissioner with respect to the affairs of the members of that House, as having any attachment to the Privy Council Office at all. Rather, those offices, it seems to me, would be more

cependant, les dossiers traitant des députés et des conseils qu'ils reçoivent sont totalement exclus de tout examen de la part du commissaire à l'information et à la vie privée. Je pense que c'est uniforme d'un bout à l'autre du pays.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites que vous n'avez pas eu de problème. S'il y avait toutefois une situation où les services relatifs à la Chambre, au Sénat et au rôle ministériel du bureau de M. Wilson étaient tous logés au Bureau du Conseil privé, ou quelque chose du genre, même si nous avions les protocoles voulus, je trouve qu'il y aurait un dilemme. Non seulement les trois commissaires seraient logés au même endroit, mais il y aurait d'autres employés en plus. En pareil cas, il y aurait érosion, une tendance à commencer à travailler en collégialité et à disséminer l'information.

J'ai de l'expérience au niveau provincial, où les ministères s'étendent quand on leur greffe d'autres dossiers. Par exemple, aux services sociaux où j'ai travaillé, les dossiers devraient être confidentiels; de même, les dossiers relatifs à la protection de l'enfance doivent être conservés séparément. Inévitablement, quand les deux services étaient ensemble au même ministère, il y avait parmi les employés, aussi bien intentionnés soient-ils, une tendance à partager des renseignements. Il a fallu intervenir énergiquement pour mettre en place des protocoles et des cloisons, pour s'assurer que les dossiers confidentiels n'étaient pas diffusés avec nonchalance. Ce que je crains, dans le scénario que j'ai dépeint, c'est qu'il n'y aurait pas l'intégrité qui existe dans les systèmes provinciaux; autrement dit, il y aurait une bureaucratie massive.

Voyez-vous dans la proposition fédérale un système différent, et par conséquent donnant naissance à des préoccupations de notre part, par opposition à une assemblée unicamérale plus restreinte et plus étanche?

M. Clark: En tant que commissaire, j'ai été responsable de 150 personnes, en additionnant les députés et les hauts fonctionnaires. Notre bureau comprend deux employés à plein temps et un à temps partiel, et c'est tout. Il est vrai que je retiens à l'occasion les services de conseillers juridiques indépendants. J'ai demandé conseil à la communauté des entreprises, à l'occasion, quand j'avais besoin de conseils juridiques sur des questions financières. Je me mettrais en colère si le bureau du conseil exécutif exerçait le moindre contrôle ou avait le moindre contact avec mon bureau. Il n'y a pas de tel contact.

Cela représente à peu près la moitié de la Chambre des communes ou une fraction importante du Sénat. Je ne comprends pas la préoccupation que vous évoquez, du moment que le service est séparé et distinct, fonctionne de façon indépendante et comprend un petit groupe de personnes. Il n'y a qu'une seule personne, à part moi, qui prend connaissance de cette information. Certains pensent qu'elle est plus digne de confiance que moi.

M. Hughes: À mes yeux, tout commissaire qui a été nommé par le Parlement, par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, à titre de commissaire chargé des affaires des membres de cette Chambre, n'a absolument aucun lien avec le Bureau du Conseil privé. Ces bureaux, il me semble, se rapprocheraient plutôt des

akin with offices that exist in Ottawa like the Auditor General and the Privacy Commissioner. It seems to me that that is where the parallel would be drawn. I agree with Mr. Clark that the confidentiality within the office has not been a problem. If it is structured in that way, I think it could be maintained as such.

The Chairman: I believe that, under the federal Privacy Act right now, any person's information is protected until 20 years after their death. At that point, it can go to archives. Should this be amended to put in the type of provision that you have, that a person's private file goes back to them or is shredded when they leave public life?

Mr. Clark: That is a recommendation that our office made of the last review of the legislation in Alberta. In our limited experience, it has served us well.

Mr. Hughes: Unless I am wrong, I think there is a provision in the Ontario statute that calls for destruction of those files x-number of years after the member ceases to belong to the house. That is a very valid way of dealing with it.

Senator Andreychuk: In summation, if I understand, you are saying that the system does not matter as long as the system is seen to be independent and the commissioners have the exclusive control of the documents and information.

Mr. Clark: Total control.

Senator Andreychuk: Therefore, for a public perception to carry that through, should there be some physical separation and some understanding of the role of the commissioner as the key to the confidentiality, the privacy and disclosure and the maintenance of the documents?

Mr. Clark: Yes. When the office was opened in Alberta initially, there was a move to have the office in the legislative annex, which is the same building where members are housed. We strenuously objected. Our building is a block or two away from the legislature, so the public can see there is a separation from the government.

Senator Di Nino: If I understood correctly, Senator Andreychuk was saying, Mr. Clark, that you have a small team of 2.5 people looking after 150 individuals, 83 members and 75 senior officials of government. The proposed office for the federal government could conceivably have thousands of people to look after, not just hundreds. In addition to members of the House and members of the Senate, there would also be hundreds of other senior individuals in the bureaucracy. The office would then be much larger.

Would you not agree that the potential increases for some information to unintentionally be mislaid or released, which could have a detrimental effect on the party being investigated or discussed? It is a great deal easier to control an office with two to five people than one with 30 to 50 people. Would that not be cause for having separate commissioners or separate offices to

bureaux qui existent à Ottawa comme celui du vérificateur général ou du commissaire à la protection de la vie privée. Il me semble que c'est le parallèle qu'il faut faire. Je suis d'accord avec M. Clark pour dire que la confidentialité n'a jamais été un problème au bureau. S'il est structuré de la bonne façon, je pense que le secret peut être bien gardé.

La présidente: Je crois qu'actuellement, aux termes de la Loi fédérale sur la protection de la vie privée, les renseignements personnels d'une personne sont protégés jusqu'à 20 ans après sa mort. À ce moment-là, on peut les verser aux archives. Y aurait-il lieu de modifier cela pour adopter une disposition comme la vôtre, stipulant que le dossier personnel d'une personne lui est redonné ou bien est déchiqueté lorsque la personne quitte la vie publique?

M. Clark: C'est une recommandation que notre bureau a formulée lors du dernier examen de la loi en Alberta. D'après notre expérience limitée, cela nous a bien servi.

M. Hughes: À moins que je me trompe, je pense qu'il y a dans la loi ontarienne une disposition qui exige la destruction de ces dossiers un certain nombre d'années après que le député cesse de siéger à la Chambre. C'est une très bonne manière de procéder.

Le sénateur Andreychuk: En résumé, si je comprends bien, vous dites qu'il importe peu comment le système est structuré, pourvu qu'il soit perçu comme indépendant et que les commissaires aient le contrôle exclusif des documents et de l'information.

M. Clark: Un contrôle total.

Le sénateur Andreychuk: Par conséquent, pour que le grand public perçoive le système de cette manière, devrait-il y avoir séparation physique et une certaine compréhension du rôle du commissaire comme étant la clé de la confidentialité, du respect de la vie privée et de la divulgation et de la tenue des documents?

M. Clark: Oui. Quand le bureau a été créé en Alberta, au début, il a été question d'installer nos bureaux dans l'annexe législative, c'est-à-dire le même édifice où sont logés les députés. Nous avons protesté énergiquement. Notre immeuble se trouve à une ou deux rues de l'Assemblée législative, pour que le public voie clairement que nous sommes séparés du gouvernement.

Le sénateur Di Nino: Si j'ai bien compris, le sénateur Andreychuk vous disait, monsieur Clark, que vous avez une petite équipe de 2,5 personnes s'occupant de 150 personnes, 83 députés et 75 hauts fonctionnaires. On peut imaginer que le bureau proposé pour le gouvernement fédéral serait chargé de s'occuper de plusieurs milliers de personnes, et non pas des centaines. En plus des députés à la Chambre et des sénateurs, il y aurait aussi des centaines de hauts fonctionnaires. Les effectifs du bureau seraient donc d'autant plus importants.

N'êtes-vous pas d'accord pour dire que le potentiel serait d'autant plus grand que certains renseignements soient accidentellement perdus ou divulgués, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur la personne faisant l'objet de l'enquête ou de la discussion? C'est beaucoup plus facile de contrôler un bureau qui compte de deux à cinq employés qu'un bureau qui a

look after separate components of the government and bureaucracy?

Mr. Clark: You answer your own question, senator. Privy Council could have some sense they should have some information about what I would lovingly call the members of the bureaucracy, et cetera. I do not understand how they would feel in any way they have any interest in the members of the Senate or the House.

Senator Di Nino: My concern was more the unintentional or the accidental release of information. I, too, feel that it would probably not be the case that you would have the executive branch or an opposition member wanting to take advantage of information for political purposes. We can argue that point until the end of the day, but I do not believe that would be the problem. The problem would be that, if you have such a large office, the incidence of unintended release of information would be much greater, which would in turn give cause for concern for those of us who have to deal with the subject.

Mr. Hughes: The unintended release or accidental occurrence, as you speak, senator, I guess is real in a sense, but it would not tell me that you should not proceed with putting commissioners in place. Your point may well be a valid point for why you might need another commissioner, which I follow, but it would not be a reason for not doing it because you would put in place all of the safeguards you can to prevent that kind of thing happening. To me, the alternative of turning your back and not having a regime in place would not be the answer.

Senator Di Nino: For the purpose of the record, I specifically was suggesting that it is, in my opinion, a reason to consider more than one commissioner, particularly after the discussions that we have had this morning, even to the degree where perhaps three would be necessary as opposed to two: one for the House of Commons, one for the Senate, and maybe one for the bureaucracy.

Mr. Hughes: I agree with you, senator.

Senator Fraser: Back on the question of confidentiality of the commissioner's opinions, I think we are all in agreement that it is important that this material be confidential. Let me play the devil's advocate a little bit. Suppose the commissioner is asked for an opinion by a parliamentarian, gives that opinion, and then the parliamentarian does not take the advice. If that parliamentarian finds himself or herself the subject of a complaint and it gets to the committee stage, is there not a point at which it might be important for the integrity of the process that people know that an opinion had been given?

For example, if a parliamentarian is alleging, "I made a honest mistake because I did not know," but in fact the commissioner had said, "You should not be doing this," then that parliamentarian is lying, so should it not be possible at some point to override that condition of confidentiality? I repeat that I

un effectif de 30 à 50 personnes. Cela ne justifie-t-il pas d'avoir des commissaires séparés ou des bureaux séparés pour s'occuper de composantes séparées du gouvernement et de la bureaucratie?

M. Clark: Vous répondez à votre propre question, sénateur. Le Conseil privé pourrait avoir le sentiment qu'il devrait connaître certains renseignements sur ceux que j'aime à appeler les membres de la bureaucratie, et cetera. Je ne comprends absolument pas comment ils pourraient juger qu'ils ont un intérêt quelconque envers les membres du Sénat ou de la Chambre.

Le sénateur Di Nino: Je me préoccupe plutôt de la divulgation non intentionnelle ou accidentelle de renseignements. Moi aussi, j'estime qu'on ne verrait probablement pas l'exécutif ou un député de l'opposition tenter d'obtenir de l'information à des fins politiques. On peut en débattre jusqu'à demain, mais je ne pense pas que ce serait un problème. Le problème serait plutôt que, si l'on avait un bureau comptant un aussi grand nombre d'employés, la possibilité de divulgation non intentionnelle de renseignements serait d'autant plus grande, ce qui soulève des inquiétudes parmi ceux d'entre nous qui doivent se pencher sur cette question.

M. Hughes: La divulgation non intentionnelle ou accidentelle, comme vous le dites, sénateur, est une possibilité réelle, je suppose, mais je n'en conclurais pas que vous ne devez pas aller de l'avant et mettre en place des commissaires. Votre argument milite peut-être en faveur de la nomination d'un autre commissaire, et je vous suis là-dessus, mais ce ne serait pas une raison de ne pas le faire, parce que vous mettriez en place toutes les sauvegardes possibles pour empêcher ce genre de chose d'arriver. À mes yeux, ce n'est pas une solution que de baisser les bras et de décider de ne pas mettre en place un régime quelconque.

Le sénateur Di Nino: Pour dissiper tout malentendu, je voulais précisément dire qu'à mon avis, c'est une raison d'envisager de mettre en place plus d'un commissaire, surtout après la discussion que nous avons eue ce matin, et peut-être même serait-il nécessaire d'en nommer trois plutôt que deux: un pour la Chambre des communes, un pour le Sénat, et peut-être un pour la fonction publique.

M. Hughes: Je suis d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Fraser: Pour revenir à la question de la confidentialité des opinions du commissaire, je pense que nous convenons tous qu'il est important que ces documents soient confidentiels. Je vais me faire l'avocat du diable. Supposons qu'un parlementaire demande au commissaire de lui faire part de son opinion, que le commissaire lui donne cette opinion, et que le parlementaire ne suit pas son conseil. Si ce parlementaire se retrouve visé par une plainte et que l'affaire va jusqu'à l'étape du comité, est-ce qu'il ne faudrait pas, à un moment donné, pour assurer l'intégrité du processus, que les gens sachent qu'une opinion a été donnée?

Par exemple, si un parlementaire prétend avoir commis une erreur en toute bonne foi parce qu'il ignorait les règles, mais qu'en fait, le commissaire lui avait bel et bien dit qu'il ne devrait pas faire ceci ou cela, alors ce parlementaire ment. Par conséquent, ne devrait-il pas être possible à un moment donné de lever la

am being a little bit of the devil's advocate, but I want to understand how things should operate on the margins. Do you understand what I am driving at here?

Mr. Hughes: It is a good question. I do not think a commissioner will stand idly by and see a member pronouncing lies in a public forum. I would quickly have that member into my office and would say to him or her: "I do not know how I will handle this, but you have just been untruthful to the House or your constituents or whoever. I know that you have been untruthful. Shape up and do something about it."

Maybe I would be in for a surprise, but I would be surprised if elected people in that situation did not measure up and do the right thing. I have a lot of faith in people, and I can see them wiggling to get to where you have put them, but I think if the commissioner had a member in, a reasonable person would realize that he or she better make amends in some acceptable way. That is probably not a very good answer, but it may be a practical one.

Mr. Clark: I would agree with Mr. Hughes about having the member in. Members generally do not look forward to getting a call saying the commissioner would like to see them this afternoon or tomorrow morning. I never found myself looking forward to making it either. It is a very rare thing.

Mr. Hughes: The commissioner must make an annual report to the house, and he can make special reports. I am not so sure that, in the situation you put forward, a special report could not be made, without revealing the nature of the advice but simply that advice had been given that was not in accordance with the member's statement. I think I would be prepared to put my neck out that far and say that much, if that were to occur.

Senator Sparrow: Mr. Clark, you mentioned earlier that you notify the member who has asked for advice by letter, so that advice, whether it was positive or negative, would have a paper trail indicating what the advice was?

Mr. Clark: Yes.

Senator Sparrow: So neither one of the parties, you or the member, could refute that particular advice. Is that what you told us before?

Mr. Clark: Yes. If the member asks for written advice, then I try to restate the issues the member has laid out to me. My advice goes to the member and remains confidential to the member.

The Chairman: Mr. Clark, do you give both oral advice and written advice, or do you always follow up in writing?

Mr. Clark: No. For example, a member could phone and say, "I have an opportunity to fly to such and such a place to see such and such." I quite often say, "Did that person, or persons, take you on those trips before you became a member?" The answer is generally no, so I say, "Get the government to pay your way." I put that on the file to protect the member, so that he or she can say that the advice of the commissioner was sought, if it became

confidentialité? Je répète que je me fais un peu l'avocat du diable, mais je veux comprendre comment le système devrait fonctionner à la limite. Comprenez-vous où je veux en venir?

M. Hughes: C'est une bonne question. Je ne pense pas qu'un commissaire restera les bras croisés s'il voit un député mentir publiquement. Je m'empresserais de convoquer ce député à mon bureau et je lui dirais: «Je ne sais pas comment je vais régler cela, mais vous venez tout juste de faire une déclaration mensongère à la Chambre ou à vos commettants. Je sais que vous n'avez pas dit la vérité. Reprenez-vous et tirez les choses au clair».

J'en serais peut-être pour mes frais, mais cela m'étonnerait qu'un élu dans une telle situation ne soit pas à la hauteur et ne pose pas le bon geste. J'ai une grande confiance envers les gens, et je peux imaginer qu'une personne veuille se démener pour se sortir d'une situation inconfortable, mais je pense que si le commissaire convoque un député, une personne raisonnable se rendrait compte qu'il ou elle doit faire amende honorable. Ce n'est probablement pas une très bonne réponse, mais c'est peut-être une réponse pratique.

M. Clark: Je suis d'accord avec M. Hughes pour ce qui est de convoquer le député. En général, les députés n'ont pas tellement hâte de recevoir un coup de téléphone du commissaire qui demande à les voir cet après-midi ou demain matin. Je n'ai jamais eu hâte non plus de faire un tel appel. Cela arrive très rarement.

M. Hughes: Le commissaire doit faire un rapport annuel à la Chambre, et il peut aussi faire des rapports spéciaux. Je ne suis pas sûr que, dans la situation que vous évoquez, on ne pourrait pas faire un rapport spécial, sans révéler la nature du conseil, mais simplement le fait qu'un conseil a été donné et ne concorde pas avec la déclaration du député. Je pense que je serais disposé à m'aventurer jusque-là et à faire une telle déclaration, en pareil cas.

Le sénateur Sparrow: Monsieur Clark, vous avez dit tout à l'heure que vous avisez le député qui a demandé conseil par lettre, pour que ce conseil, qu'il soit positif ou négatif, soit consigné sur un document papier?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Sparrow: Donc, ni l'une ni l'autre des parties, ni le député ni vous-même ne pourrait réfuter ce conseil en particulier. Est-ce bien ce que vous nous avez dit?

M. Clark: Oui. Si le député demande un conseil par écrit, alors j'essaie de reformuler la problématique telle que le député me l'a présentée. Mon conseil va directement au député et demeure confidentiel.

La présidente: Monsieur Clark, donnez-vous à la fois des conseils oraux et des conseils écrits, ou bien procédez-vous toujours par écrit?

M. Clark: Non. Par exemple, un député peut me téléphoner et me dire: «J'ai l'occasion d'aller à tel ou tel endroit en avion pour rencontrer telle ou telle personne». Très souvent, je lui dit: «Est-ce que la personne en question vous amenait faire de tels voyages avant que vous deveniez député?» En général, la réponse est non, alors je dis: «Faites payer votre voyage par le gouvernement». Je consigne cela au dossier pour protéger le député, pour que celui-ci

necessary to say so. Alternatively, the member could tell the company that he or she sought the advice of the commissioner but the commissioner said they could not go.

Mr. Hughes: When I get a telephone call, I always ask: "Are you seeking advice on which you propose to rely?" If the member answers yes to that, I say: "Please give me a letter setting out the question you are asking, and you will get an immediate response in writing." They know that if they do not follow up with a letter, they have not received any advice on which they can rely.

Senator Joyal: In other words, and I do not want to make fun of this, you are like lawyers. Any phone call is registered and billed to the customer who is phoning.

Mr. Clark: Our total bill for the year in my office is about \$300,000 a year.

Senator Joyal: You understand what I mean. In other words, any contact that is established between a member and your office or you personally or someone from your office is part of the record of that person with you.

Mr. Clark: Yes.

Mr. Hughes: That is only the prudent thing to do.

Senator Fraser: I think the House of Commons in Westminster has made it a rule that a parliamentarian must be able to have legal counsel during investigative proceedings appearing before a commissioner. Is that unusual? I think it is the only reference I have seen written, but that does not mean it is the only place it is done. Would that kind of thing build in a degree of formality that would end up being counterproductive?

Mr. Hughes: I have had legal counsel appear with members when I am holding a hearing in private to get to the bottom of a situation, so certainly my experience has been to let them through the door. I have also had requests for my office to pay for the counsel, but I have never concurred in that. Whether they have gone other places to submit it in as an expense, I do not know, but I have certainly always allowed a member to have legal counsel if the member wanted it when I was looking at a complaint.

Mr. Clark: My experience is exactly the same, but I have never had a member turn up at the door for their annual meeting with anyone other than their spouse, on some occasions.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much for travelling so far to shed some light on our debate.

The committee adjourned.

puisse dire qu'il a demandé conseil au commissaire, au cas où cela deviendrait nécessaire. Le député pourrait aussi dire à la compagnie qu'il a demandé conseil au commissaire et que celui-ci lui a conseillé de ne pas y aller.

M. Hughes: Quand je reçois un coup de téléphone, je demande toujours: «Demandez-vous un avis sur lequel vous pourrez compter?» Si le député répond oui, je lui dit: «Veuillez m'envoyer une lettre énonçant la question que vous posez, et vous recevrez immédiatement une réponse par écrit». Ils savent que s'ils ne donnent pas suite en envoyant une lettre, ils n'auront pas reçu un avis sur lequel ils peuvent compter.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, je ne veux pas être facétieux, mais vous êtes comme des avocats. Tous les appels téléphoniques sont enregistrés et facturés au client qui téléphone.

M. Clark: Notre facture totale à mon bureau est d'environ 300 000 \$ par année.

Le sénateur Joyal: Vous comprenez ce que je veux dire. Autrement dit, tout contact entre un député et votre bureau ou avec vous personnellement ou quelqu'un de votre bureau est consigné au dossier de cette personne.

M. Clark: Oui.

M. Hughes: C'est simple prudence.

Le sénateur Fraser: Je pense que la Chambre des communes à Westminster a établi une règle stipulant qu'un parlementaire doit être en mesure de consulter un avocat quand il fait l'objet d'une enquête et qu'il est convoqué devant un commissaire. Est-ce inhabituel? Il me semble que c'est le seul cas dont j'ai eu connaissance dans les documents écrits, mais cela ne veut pas dire que c'est le seul endroit où cela se fait. Est-ce que cela donnerait à la procédure un caractère trop officiel, au point de nuire au lieu d'aider?

M. Hughes: Il m'est arrivé de voir des députés venir accompagnés d'un avocat quand je tiens une audience en privé pour tirer une affaire au clair, et je les ai toujours laissés entrer. J'ai aussi reçu des demandes de payer les frais d'avocat, mais je n'ai jamais accepté cela. J'ignore s'ils ont alors cherché à se faire rembourser par une autre instance, mais, chose certaine, j'ai toujours permis à un député de retenir les services d'un avocat, s'il le souhaitait, quand j'examinais une plainte.

M. Clark: Mon expérience est exactement la même, mais je n'ai jamais vu un député se présenter à ma porte pour la rencontre annuelle accompagné de quelqu'un d'autre que son conjoint, à quelques occasions.

La présidente: Messieurs, je vous remercie beaucoup d'être venus de si loin pour jeter un peu de lumière dans notre débat.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, March 19, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:17 p.m. to consider a draft budget.

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

[*English*]

The Chairman: The first item is a summary of expenditures totalling \$10,500.

Senator Grafstein: I so move.

The Chairman: All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is for \$5,000.

Senator Grafstein: I so move.

The Chairman: This is for the special study by Mr. Peter Mercer who will be appearing before us on April 2. All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

OTTAWA, le mercredi 19 mars 2003

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 17 pour examiner une ébauche de budget.

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

[*Traduction*]

La présidente: Le premier point consiste en un résumé des dépenses se chiffrant à 10 500 \$.

Le sénateur Grafstein: J'en propose l'adoption.

La présidente: Êtes-vous tous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le deuxième point porte sur un montant de 5 000 \$.

Le sénateur Grafstein: J'en propose l'adoption.

La présidente: C'est pour l'étude spéciale effectuée par M. Peter Mercer qui comparaitra devant le comité le 2 avril. Êtes-vous tous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

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

Tuesday, March 18, 2003:

From The Province of Alberta:

Mr. Robert Clark, Ethics Commissioner.

From the Northwest Territories:

Mr. Ted Hughes, Q.C., Conflict of Interest Commissioner.

TÉMOINS

Le mardi 18 mars 2003:

De la province d'Alberta:

M. Robert Clark, commissaire à l'éthique.

Des Territoires du Nord-Ouest:

M. Ted Hughes, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts.