



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

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

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*

The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*

L'honorable LORNA MILNE

---

Tuesday, March 25, 2003 (in camera)  
Wednesday, March 26, 2003

---

Le mardi 25 mars 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 26 mars 2003

---

**Issue No. 9**

---

**Fascicule n° 9**

**Future business of the committee and sixth meeting on:**

Code of Conduct

**Travaux futurs du comité et sixième réunion concernant:**

Le code de déontologie

---

WITNESS:  
(See back cover)

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Kroft was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 25, 2003*).

The name of the Honourable Senator Pépin was substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*March 25, 2003*).

The name of the Honourable Senator Furey was substituted for that of the Honourable Senator Smith (*March 24, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kroft was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 24, 2003*).

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

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

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

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

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

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 25 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 25 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Smith (*le 24 mars 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 24 mars 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 25, 2003  
(21)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:34 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, P.C. and Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Sparrow and Oliver (3).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel; 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; from the Office of the Honourable Senator Andreychuk, Peter Stieda.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

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

It was agreed that staff remain

On request, Mr. Audcent briefed Honourable Senators on legal developments with respect to *Canada (House of Commons) v. Vaid*. Mr. Robert explained research that has been done and remains to be done with respect to the evolution, constitutional values and modern trends respecting privilege.

After debate, it was agreed that, under the direction of the Clerk of the Senate, the Law Clerk and Parliamentary Counsel prepare a legal opinion and that a background study on the subject of Parliamentary Privilege be prepared by the Principal Clerk of Procedure.

At 11:29 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 25 mars 2003  
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, à huis clos, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Pépin, Ringuette, Rompkey, c.p. et Stratton (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Sparrow et Oliver (3).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire; de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young; de la Direction des comités: Krista Durrell; du bureau de l'honorable sénateur Milne: Jeff Paul et Barbara Kagedan; du bureau de l'honorable sénateur Sharon Carstairs, c.p.: Vincent MacNeil; du bureau de l'honorable sénateur Fraser: Céline Éthier; du bureau de l'honorable sénateur Andreychuk: Peter Stieda.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Il est convenu de se réunir à huis clos dans le but d'examiner le projet d'ordre du jour.

Il est convenu d'autoriser le personnel à rester sur place.

Sur demande, M. Audcent explique aux honorables sénateurs où en est le dossier *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*. M. Robert résume les recherches qui ont été effectuées et qui doivent encore être menées sur la question du privilège (évolution du principe, valeurs constitutionnelles et tendances modernes).

Après discussion, il est convenu que, sous la direction du greffier du Sénat, le légiste et conseiller parlementaire prépare un avis juridique, et que le greffier principal à la procédure prépare une étude de fond sur la question du privilège parlementaire.

À 11 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Wednesday, March 26, 2003  
(22)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:14 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

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

*Other senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Oliver, Pitfield, P.C. and Sparrow (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell and Sandeep Mukerji.

*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.*)

*WITNESS:*

The Right Honourable Herb Gray, P.C., Q.C.

Mr. Gray made a brief opening statement and answered questions.

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

*ATTEST:*

OTTAWA, le mercredi 26 mars 2003  
(22)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 14, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

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

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin, c.p., Oliver, Pitfield, c.p. et Sparrow (4).

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

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

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

*TÉMOIN:*

Le très honorable Herb Gray, c.p., c.r.

M. Gray fait une brève déclaration et répond aux questions.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, March 26, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:14 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us the Honourable Herb Gray to give us his position on what should happen with our deliberations about the proposals to amend the Parliament of Canada Act, about the ethics commissioner, about other consequences 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.

**The Right Honourable Herb Gray:** I will informally offer my comments on some of the major issues you have been dealing with and then I would be delighted to respond to your questions. I will follow the issues as set out in one of the publications from the Library of Parliament.

First, with respect to the matter of whether there should be one ethics commissioner dealing both with the Order in Council appointments and the conduct of members of Parliament, my view is that there should be two separate commissioners.

I propose this on the grounds of practicality. I understand that there are several thousand Order-in-Council appointments if you include both the full-time positions and the part-time members of various boards. For one commissioner to deal both with issues involving members of the House and Senate and the Order in Council appointees would be a job that would be beyond the capacity of a single individual, even though that person would be supported by deputies and staff members.

Second, I strongly believe that the ethics commissioner should be appointed in a way that involves full consultation with both Houses of Parliament. I think the model used for the Privacy Commissioner and the Access to Information Commissioner and the Official Languages Commissioner is a good one. I suggest that is the approach to follow. I note that the current proposal does not call specifically for any formal consultation or formal involvement by way of resolution for the selection of the ethics commissioner. If the person is to be a parliamentary officer, then I would be on the side of those who feel there should be full consultation and approval by resolution of the officer in question.

With respect to the matter of whether there should be a committee, there should be a committee in place as the principal liaison between the ethics commissioner and Parliament, but there

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 26 mars 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 14 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:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui l'honorable Herb Gray, qui est venu nous présenter son point de vue sur la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada concernant le commissaire à l'éthique ainsi que 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.

**Le très honorable Herb Gray:** J'ai l'intention de vous présenter de façon informelle mes observations sur quelques-unes des grandes questions que vous débattiez. Je serai ensuite très heureux de répondre à vos questions. Je vais prendre dans l'ordre les points exposés dans l'un des documents de la Bibliothèque du Parlement.

J'aborderai d'abord la question de savoir s'il devrait y avoir un seul commissaire à l'éthique pour s'occuper des personnes nommées par décret et de la conduite des députés et sénateurs. À mon avis, il devrait y avoir deux commissaires distincts.

Ce point de vue se fonde sur des questions pratiques. Je crois savoir qu'il y a plusieurs milliers de personnes nommées par décret si l'on inclut tant les nominations à temps plein que les membres à temps partiels des différentes commissions. Je crois que le fait de s'occuper à la fois des députés et sénateurs et des personnes nommées par décret irait au-delà des capacités d'un seul commissaire, même s'il est assisté par des adjoints et un personnel.

Ensuite, je crois fermement que le commissaire à l'éthique devrait être nommé d'une façon qui permette de consulter pleinement les deux chambres du Parlement. Je pense que le modèle adopté dans le cas du commissaire à la protection de la vie privée, du commissaire à l'information et du commissaire aux langues officielles conviendrait bien. À mon avis, c'est l'approche à adopter. Je note que la proposition actuelle ne prévoit pas de façon précise des consultations officielles ou l'adoption d'une résolution concernant le choix du commissaire à l'éthique. Si le commissaire est un haut fonctionnaire du Parlement, je suis d'accord avec ceux qui croient que la nomination devrait faire l'objet de consultations complètes et d'une approbation par résolution.

Quant à la question de savoir s'il devrait y avoir un comité, je pense qu'un tel comité devrait exister comme principal moyen de liaison entre le commissaire à l'éthique et le Parlement, mais son

should also be in place more with respect to ensuring that the commissioner has appropriate administrative support and is getting sufficient cooperation from all concerned.

I would not recommend that the committee, be it a joint committee or a separate committee for each house, have a role of carrying out investigations into the conduct people who are being investigated by the commissioner. There is a risk of partisanship, which would have to be avoided to make the concept work. There is a risk of a difference of opinion between the ethics commissioner and the committee. There should be a committee for this purpose just as there is a committee that is a liaison with the chief electoral officer. The new committee should play a similar role with respect to the ethics commissioner.

Parliament has had a successful history with joint committees. However, honourable senators may feel that their role is important but is not as directly connected in every case with citizens of the area from which they are appointed. That may give grounds for creating two separate committees. It may be more practical in terms of scheduling and so on.

Finally, with respect to the issue of disclosure of assets of spouses and dependent children, I note that the current legislative proposal does not call for that with respect to MPs. I think that is appropriate, bearing in mind that MPs and senators do not have the authority to make executive decisions and do not have the same executive oversight as ministers or senior appointees of the Order in Council who are running institutions. In the present approach for Order-in-Council appointees, the spouse's assets are disclosed to the commissioner who uses that information as a means of giving appropriate advice to the Order-in-Council appointee. That model should be continued. That information is not made public; the disclosure is to the current ethics commissioner and he makes use of it as he sees fit in terms of advice to the Order-in-Council appointee. We must recognize today that spouses have independent careers; they are not emanations of the other spouse or partner.

My only other comment is that I know the draft code of conduct states that members and senators are expected — I think I am quoting accurately — “to serve the public interest and to represent their constituents.”

I do not think the phrase “represent their constituents” is defined. If it is, I missed it in my review of the material. What does this phrase mean? How does that fit in with the traditional view as expressed in the words of Edmund Burke who said to his electors in Bristol: “I owe you not just my vote but my judgment?”

What happens if a constituent feels he is not being “represented” by the member? Can that be a source of complaint to the ethics commissioner? I would encourage members of this committee and the House of Commons counterpart to develop some clarification. I spent 40 years representing my constituents, apparently to their satisfaction when one looks at the number of elections in which I was successful. I interpreted that in my own way — more along the lines of Edmund Burke.

rôle devrait surtout consister à s'assurer que le commissaire dispose du soutien administratif nécessaire et d'une coopération suffisante de la part de tous les intéressés.

Je ne pense pas, par ailleurs, que le comité — qu'il s'agisse d'un comité mixte ou de deux comités distincts pour chacune des chambres — devrait participer à des recherches sur la conduite de personnes faisant l'objet d'une enquête du commissaire. En effet, il faudrait éviter le risque des interventions partisans si l'on veut que le système fonctionne. Il y a aussi le risque qu'il y ait des divergences d'opinions entre le commissaire et le comité.

Les comités mixtes ont traditionnellement eu beaucoup de succès, mais les honorables sénateurs pourraient penser que leur rôle est important sans être directement lié dans tous les cas aux citoyens de la région qu'ils représentent. Cela milite en faveur de la création de deux comités distincts, qui seraient en outre plus pratiques du point de vue de l'organisation des réunions, et cetera.

Enfin, pour ce qui est de la divulgation des biens des conjoints et des enfants à charge, je note que la proposition actuelle ne le prévoit pas dans le cas des députés et sénateurs. Je crois que c'est une bonne décision, compte tenu du fait que les parlementaires ne sont pas habilités à prendre des décisions administratives et n'ont pas les mêmes pouvoirs de surveillance que les ministres et les personnes nommées par décret qui dirigent des organismes. Dans l'approche proposée pour les personnes nommées par décret, les biens des conjoints sont divulgués au commissaire, qui se sert de l'information comme moyen de donner des conseils à la personne en cause. Ce modèle devrait être maintenu. L'information divulguée n'est pas rendue publique. Elle ne va pas plus loin que le commissaire à l'éthique, qui s'en sert selon son jugement pour conseiller les personnes nommées par décret. Nous devons reconnaître que les conjoints ont aujourd'hui des carrières indépendantes et ne sont pas un simple reflet de leur époux ou partenaire.

J'ai une seule autre observation. Selon le projet de code de déontologie, il est prévu que les parlementaires — je crois que c'est le libellé exact — «représentent au mieux les électeurs».

Je ne crois pas que cette représentation soit définie. Si elle l'est, je n'ai pas trouvé la définition. Qu'est-ce que cette expression signifie? Quel lien a-t-elle avec le point de vue traditionnel exprimé par Edmund Burke lorsqu'il a dit à ses électeurs de Bristol: «Je vous dois non seulement mon vote, mais mon jugement?»

Que se passe-t-il alors si un électeur estime qu'il n'est pas «représenté au mieux» par le parlementaire? Peut-il s'en plaindre au commissaire à l'éthique? J'encourage les membres du comité ainsi que le comité équivalent de la Chambre des communes à essayer d'obtenir des éclaircissements. J'ai représenté mes électeurs pendant 40 ans, et je crois qu'ils en ont été satisfaits si j'en juge d'après le nombre de fois que j'ai été réélu. J'ai interprété cela à ma propre façon, selon les indications d'Edmund Burke.

I did not find any explanation or clarification of the phrase. You may want to take a look at that in terms of your own activities because many senators have their own ways of being in touch with people from their areas — often very interesting and effective ways.

Having said that, I know you called upon me because of the almost 40 years I spent in the House of Commons, the periods during that time in which I was also a public-office-holder as a minister and now still as a public-office-holder as chair of the International Joint Commission. Having said that, I am in your hands.

**Senator Grafstein:** I am delighted to welcome our old colleague and old personal friend Mr. Gray to this committee. His counsel and wisdom is always well received and is, often in current days, sadly missing. I welcome you here on behalf of the committee and myself.

I am delighted that Mr. Gray raised some very important questions by first suggesting that there should be two separate commissioners — however appointed or dealt with — because of the difference between the executive and Parliament. I wonder whether he would agree with the view of some of us that, in effect, if you take that one step, you jump to the next step, which is to examine carefully the division of powers between the cabinet, the House of Commons — the house of confidence — and the Senate.

You have assisted us further by drawing our attention to the fact that there is some ambiguity in the words “represent their constituents.” We in the Senate do not really represent constituents but we represent regions and interests.

Do you agree that, when we examine the question of public conduct, we really should try to parallel as closely as possible the separation of powers and the division of powers under the Constitution?

**Mr. Gray:** Honourable senators, there is a lot in what the honourable senator says. His words are reflected in part in my own initial comments. Another reason for having two separate commissioners — one reporting to the Prime Minister and the other reporting through a committee or directly to one or both houses — is that the Prime Minister in our Westminster-model parliamentary system is accountable to the House of Commons and, through the House, to the public for the conduct of the ministers who are appointed. That is a fact of our parliamentary model that should be reflected in a code of conduct for Order-in-Council appointees and for members and senators.

With respect to division of powers, I do not think one can come up with a doctrine that as clear as that in the United States Constitution because our Constitution, in effect, says there should not be a total division of powers. The ministers are elected members of Parliament. They are in the house. They not only answer questions for members but they take part in debates; they vote. They are not just called in to testify before committees such as this one as is the case in Congress. Furthermore, in the Senate there is at least one senator who is a member of the cabinet as the

Je n’ai trouvé aucune explication de cette expression. Vous voudrez peut-être en chercher une dans le cadre de vos activités car beaucoup de sénateurs ont leur propre façon de rester en contact avec les gens de leur région, des façons souvent fort intéressantes et efficaces.

Cela étant dit, je sais que vous avez fait appel à moi à cause des quelque 40 ans que j’ai passés à la Chambre des communes. Pendant une partie de cette période, j’ai été titulaire de charge publique à titre de ministre, et je le suis encore comme président de la Commission mixte internationale. Je suis maintenant à votre disposition.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis vraiment enchanté d’accueillir au comité un vieux collègue et ami, M. Gray. Ses conseils et sa sagesse sont toujours les bienvenus. Ce sont des qualités qui, malheureusement, manquent souvent de nos jours. Je vous souhaite la bienvenue au nom du comité et en mon nom personnel.

Je suis enchanté que M. Gray soulève quelques questions très importantes, d’abord en proposant qu’il y ait deux commissaires distincts, quelle que soit la façon de les nommer, à cause de la différence qui existe entre l’exécutif et le Parlement. Je me demande s’il est d’accord avec certains d’entre nous qui croient qu’une fois cette étape franchie, il faut aller à l’étape suivante, qui consiste à examiner soigneusement la répartition et la séparation des pouvoirs entre le Cabinet, la Chambre des communes — chambre de confiance — et le Sénat.

Vous nous avez aidés encore plus en attirant notre attention sur l’ambiguïté de l’expression «représentent au mieux les électeurs». Au Sénat, nous ne représentons pas vraiment des électeurs, mais représentons plutôt des régions et des intérêts.

Convenez-vous qu’en matière de conduite, nous devrions vraiment suivre aussi étroitement que possible le modèle de la séparation des pouvoirs prévu dans la Constitution?

**M. Gray:** Honorables sénateurs, ce que dit le sénateur a une grande portée. Ses paroles reflètent en partie mes observations initiales. Il y a une autre raison pour laquelle nous devrions avoir deux commissaires distincts, relevant l’un du premier ministre et l’autre d’une ou des deux chambres, directement ou par l’entremise d’un comité. C’est le fait que le premier ministre, dans notre modèle parlementaire britannique, est responsable envers la Chambre des communes et, par son entremise, envers le public pour la conduite des ministres qu’il a nommés. Cette réalité de notre modèle parlementaire devrait se refléter dans le code de déontologie des personnes nommées par décret et des parlementaires.

En ce qui concerne la séparation des pouvoirs, je ne crois pas qu’il soit possible d’établir une doctrine aussi claire que celle de la Constitution des États-Unis, car notre Constitution ne prévoit pas une séparation totale des pouvoirs. Les ministres sont des membres élus du Parlement. Ils siègent à la Chambre. Ils ne se limitent pas à répondre aux questions des parlementaires puisqu’ils participent aux débats et aux votes. Ils ne sont pas simplement appelés à témoigner devant les comités, comme dans le cas du Congrès américain. De plus, au Sénat, il y a au moins un

government leader. That person participates in the debates in the house, presents legislation, and answers questions. From time to time, there is more than one senator in the cabinet.

We do not have that practice to provide traditionally, as in the British House of Lords, which you have all visited, where several ministers answer questions during their Question Period.

Our doctrine, not just by way of Constitutional convention, does not call for a total separation. There is room for clarification, especially with respect to the matter of the issue of the code of ethics as it applies to members and to Order-in-Council appointees. To say that we need total clarification would require a reconstituting of our parliamentary system.

**Senator Grafstein:** I agree with you that the Westminster model is one that we should at least look to carefully. Again, the mother Parliament has carefully distinguished exactly what you have said. While it is true that there is a separation of powers, they are not totally separate. While it is true that there is a division of powers, they are not totally divided.

By the same token, another element to this should be added: the checks and balances among the Executive, the House of Commons and the Senate. Blackstone's classic statement of that is clear that there is a separation of powers, division of powers and, added to that, the question of checks and balances.

As you may know, some of us, particularly Senator Joyal, have carefully examined the two Westminster models: ours and that of the United Kingdom. His book will be published shortly about the Senate. I urge all those who are interested in parliamentary democracy to try to obtain an early copy of the book.

When Senator Joyal was asking me questions for his research, it forced me more and more to examine our own model. When it comes to the question of conduct or ethics, the House of Lords have dealt with this in an interesting way, so that it is compatible and genial with the Westminster model. The Westminster model with its division of powers, separation of powers and the checks and balances among the three elements: The House of Commons, the cabinet and the House of Lords. We have an even wider and more different separation in our Constitution than does the House of Lords.

Having said that, they reached the conclusion that the best way to proceed is for each element to have its own officials and its own code of conduct — one for the Orders in Council, one for the House and a separate one for the House of Lords. Would that be incompatible with your view of our parliamentary democracy should we choose to adopt that path?

**Mr. Gray:** I do not think so, senator. This is what I was suggesting in my introductory remarks. There is a strong case for three ethics counsellors: one for the House of Commons, one for the Senate, and one for Order-in-Council appointees — be they

sénateur qui est membre du Cabinet et qui remplit les fonctions de leader du gouvernement. Ce sénateur participe aux débats, présente des projets de loi et répond à des questions. Il arrive également que plus d'un sénateur siège au Cabinet.

Nous n'avons pas les mêmes pratiques que la Chambre des lords britannique, que vous avez tous visitée, où plusieurs ministres répondent pendant la période des questions.

Notre doctrine, qui ne se fonde pas seulement sur les conventions constitutionnelles, ne prévoit pas une séparation totale. Il y a lieu d'apporter des éclaircissements, surtout en ce qui concerne la publication d'un code de déontologie qui s'applique aux parlementaires et aux personnes nommées par décret. Dire que nous avons besoin d'une séparation totale nécessiterait de refaire notre système parlementaire.

**Le sénateur Grafstein:** Je conviens avec vous que le modèle britannique est celui que nous devrions au moins examiner attentivement. Une fois de plus, le Parlement britannique a établi une distinction soignée, comme vous l'avez dit. Même s'il est vrai qu'il y a séparation des pouvoirs, elle n'est pas totale.

Il y a aussi un autre élément: le système de freins et contrepoids établi entre l'exécutif, la Chambre des communes et le Sénat. L'énoncé classique de Blackstone dit clairement qu'il y a séparation et division des pouvoirs et ajoute la question des freins et contrepoids.

Comme vous le savez sans doute, certains d'entre nous, et particulièrement le sénateur Joyal, ont examiné les deux modèles britanniques: le nôtre et celui du Royaume-Uni. Le livre du sénateur doit paraître sous peu. Je recommande fortement à tous ceux qui s'intéressent à la démocratie parlementaire d'essayer d'obtenir un exemplaire du premier tirage.

Lorsque le sénateur Joyal m'a posé des questions dans le cadre de ses recherches, j'ai été obligé d'examiner notre propre modèle. En matière de conduite ou d'éthique, la Chambre des lords a réglé le problème d'une façon intéressante tout à fait compatible avec le modèle britannique, avec sa séparation et sa division des pouvoirs ainsi que ses freins et contrepoids entre les trois éléments: les Communes, le Cabinet et la Chambre des lords. Notre Constitution prévoit une séparation qui va encore plus loin que celle de la Chambre des lords.

Cela étant dit, les Britanniques ont abouti à la conclusion que la meilleure façon de procéder était de donner à chaque élément ses propres responsables et son propre code de déontologie: un pour les personnes nommées par décret, un pour les Communes et un autre pour la Chambre des lords. Est-ce que cela serait incompatible avec votre vision de notre démocratie parlementaire si nous décidons d'emprunter cette voie?

**M. Gray:** Je ne le crois pas, sénateur. C'est à cela que je faisais allusion dans mes observations préliminaires. Il y a de bon argument en faveur de la nomination de trois conseillers à l'éthique, un pour les Communes, un pour le Sénat et un pour les

are ministers of the Crown or full-time or part-time heads of or members of agencies or boards.

One may argue that this could be costly and could cause administrative issues but I think these can all be worked out. For example, let us propose that there are three commissioners. They could share offices, computer systems and even some staff. What you are saying is similar to the thought I was attempting to convey at the opening of the meeting.

**Senator Grafstein:** If honourable senators will forgive me, I have another short question, or I could leave it for another meeting. This short question deals with another key issue about which I am concerned.

**The Chairman:** I understand, Senator Grafstein that you wish to attend another committee so I will allow a short question rather than make you wait for another round.

**Senator Grafstein:** Thank you, honourable senators, for your indulgence.

On the subject of spouses, many of us know the underlying principle of your statement in terms of the separation of spouses and their careers and activities because of the remarkable work that your wife has done in Ottawa. This issue is of concern to many of us. We believe that a spouse should really be free and clear of any entanglement with respect to issues dealing with conduct, should that spouse decide that she or he wishes to pursue a different career path.

I have discovered — to my amazement — that even a spouse who is active in the volunteer sector may be caught indirectly by this overview about what I consider to be the farther reach of the conflict rules where there is no public outcry or concern. Could you give us a few more minutes about your views on that? You touched on that. How do we ensure that a spouse or significant other is kept separate and distinct from the office holder in a fair and equitable way?

**Mr. Gray:** If you are talking about an MP or senator, the current proposal does not deal with that and I do not disagree with that. I will talk about office holders, briefly, in a second. In spite of the important role that MPs and senators have, that role is not directly of an executive or administrative nature. Rules are in place such that you cannot vote or debate on anything that has a direct pecuniary interest. In addition to that, the current view is that if an issue were before either House pertaining to a whole class of endeavour of which you are a member — if you are a farmer, for example — then you are entitled to debate and vote on it.

With respect to office holders, there must be a more definite provision. The current rule basically covers things.

As far as spouses' careers are concerned, there can be at least two separate categories. The first would include a person who is totally in the private sector and does not come in contact with

personnes nommées par décret, qu'il s'agisse de ministres, ou encore de dirigeants ou de membres à temps plein ou partiel des organismes fédéraux.

On pourrait soutenir que ce modèle est coûteux et peut occasionner des difficultés administratives, mais je crois qu'elles peuvent être réglées. Par exemple, supposons qu'il y ait trois commissaires. Ils pourraient partager des locaux, des systèmes informatiques et même une partie de leur personnel. Ce que vous dites est semblable à ce que je tentais de décrire au début de cette réunion.

**Le sénateur Grafstein:** Si les honorables sénateurs veulent bien me pardonner, j'aurais une autre brève questions à poser. Autrement, je reporterais ma question à une autre séance. Elle porte sur un autre aspect important qui me préoccupe.

**La présidente:** Je comprends, sénateur Grafstein, que vous souhaitez assister à une autre réunion de comité. Je vais donc permettre une brève question tout de suite plutôt que d'attendre le prochain tour de table.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie de votre indulgence, honorables sénateurs.

Au sujet des conjoints, beaucoup d'entre nous connaissent les principes sur lesquels se fonde votre point de vue concernant les biens, la carrière et les activités des conjoints grâce au travail remarquable que votre épouse a fait à Ottawa. Cette question intéresse beaucoup d'entre nous. Nous croyons que les conjoints devraient être libres de toute obligation relative à la déontologie s'ils décident d'avoir leur propre carrière.

J'ai découvert, à mon grand étonnement, que même un conjoint qui s'active dans le secteur bénévole peut être pris indirectement dans la vaste portée des règles relatives aux conflits d'intérêts, alors qu'il n'y a aucune protestation ou inquiétude dans le public. Pouvez-vous nous donner votre avis à ce sujet? Vous avez abordé cette question. Comment faire pour s'assurer qu'un conjoint ou une autre personne très proche est équitablement tenue à l'écart du titulaire de charge publique?

**M. Gray:** Si vous parlez d'un député ou d'un sénateur, la proposition actuelle n'aborde pas ce point, ce qui me convient. Je vais brièvement parler des titulaires de charge publique dans un instant. En dépit de leur rôle important, les parlementaires n'ont pas directement des fonctions d'une nature exécutive ou administrative. Les règles établies sont telles que vous ne pouvez pas participer à un débat ou à un vote sur une question dans laquelle vous avez un intérêt pécuniaire direct. De plus, il est actuellement admis que si l'une des deux Chambres est saisie d'une question concernant une catégorie entière d'activités ou de personnes dont vous faites partie — si vous êtes agriculteur, par exemple —, vous avez le droit de participer au débat et au vote.

Pour ce qui est des titulaires de charge publique, il est nécessaire d'établir des dispositions plus précises, les règles actuelles ne couvrant les choses que de façon élémentaire.

Quant à la carrière des conjoints, il pourrait y avoir au moins deux catégories distinctes. La première comprendrait les personnes faisant partie intégrante du secteur privé, qui n'ont

government any more frequently than any other citizen. The second category would include a person who may be active as professionals or as volunteers in organizations that give advice to governments or carry out functions often on behalf of governments. In the case of the latter, there must be some common sense provisions. For example, I do not think that a minister whose spouse operates directly in the policy area for which the minister is responsible, should have that area of responsibility. Alternatively, there could be a “Chinese wall” whereby the minister does not deal directly with decisions involving the spouse’s organization in such a situation. That is easier to accomplish if the minister has junior or associate ministers.

In respect of the first category comprising those who work entirely in the private sector, for an organization dealing with governments, there are some practical steps of the kind that I mentioned. In addition, disclosure to the ethics commissioner should be made, so that he or she could deal with relevant situations. I also want to mention that, under our existing law, if a person is acting on behalf of an organization and makes representations to the government, then that person must register under the lobby law.

On the other hand, it is not considered lobbying if the government approaches the person’s organization and says, “Please tell us your views on this.” That can be dealt with, using a practical, common-sense approach, without depriving the community of the services of one spouse as a minister and the involvement of the other spouse in terms of his or her expertise.

**The Chairman:** I should point out that the original proposal that is before us does not mention any requirement for spouses or significant others to disclose their financial dealings. However, in the draft proposal that I believe the committee and the House of Commons is putting before the Commons for discussion, they have put it in.

**Mr. Gray:** I am simply asking the committee to examine — and I think it is dealt with in Mr. Wilson’s testimony here — what is done now. The spouse discloses the assets confidentially to the counsellor. The counsellor keeps that information confidential. If the counsellor sees some situation arising, then he or she is in a position to advise the minister.

**The Chairman:** In advance.

**Mr. Gray:** Honourable Senators may also wish to look at the fact that the parliamentary secretary — who is, in fact, an Order-in-Council appointee — is not in the same category as the minister. Honourable senators may wish to look at that. Some parliamentary secretaries play a bigger role than others at the behest of their minister.

Mind you, since Mr. Trudeau’s time, the parliamentary secretary has only served for a two-year period. Before Mr. Trudeau created the current rotation system, a person was appointed until he or she was defeated, or carried out feet first or appointed to the cabinet.

pas de contacts plus fréquents avec le gouvernement que n’importe quel autre citoyen. La seconde catégorie engloberait les personnes qui peuvent avoir des activités professionnelles ou bénévoles au sein d’organismes qui conseillent le gouvernement ou s’acquittent de certaines fonctions pour son compte. Dans le second cas, nous avons besoin de dispositions fondées sur le bon sens. Par exemple, je ne pense pas qu’un ministre dont l’épouse travaille directement pour la police devrait être responsable de ce secteur. On pourrait également imaginer des précautions spéciales permettant de s’assurer que le ministre ne participe directement à aucune décision concernant l’organisme dont son conjoint fait partie. Cela est plus facile à réaliser si le ministre est assisté par des secrétaires d’État, par exemple.

Pour ce qui est de la première catégorie comprenant les personnes qui font partie intégrante du secteur privé, il convient de prendre des mesures pratiques comme celles que j’ai mentionnées. De plus, il faudrait divulguer les activités au commissaire à l’éthique qui agira alors selon son jugement dans des circonstances particulières. Je mentionnais également qu’en vertu des lois actuelles, une personne qui fait des démarches après du gouvernement au nom d’un organisme doit s’inscrire au registre des lobbyistes.

Par ailleurs, on ne considère pas qu’il y a «lobbying» si le gouvernement prend contact avec l’organisme dont la personne fait partie pour lui demander son point de vue sur certaines questions. Dans ce cas, une approche basée sur le bon sens permet à la collectivité de profiter à la fois des services de l’un des conjoints, comme ministre, et des compétences particulières de l’autre conjoint.

**La présidente:** Je dois signaler que la proposition initiale dont nous sommes saisis n’exige pas des conjoints ou des proches de divulguer leurs avoirs financiers. Toutefois, je crois savoir que le comité des Communes a présenté à la Chambre, pour discussion, un projet contenant de telles exigences.

**M. Gray:** Je demande simplement au comité d’examiner ce qui se fait actuellement. Je crois d’ailleurs que M. Wilson en a parlé dans son témoignage. Le conjoint divulgue confidentiellement ses avoirs au conseiller, qui peut alors donner des conseils au ministre.

**La présidente:** D’avance.

**M. Gray:** Les honorables sénateurs pourraient souhaiter considérer le fait que le secrétaire parlementaire, qui est nommé par décret, ne se situe pas dans la même catégorie que le ministre. Certains secrétaires parlementaires jouent un plus grand rôle que d’autres au nom de leur ministre.

Toutefois, depuis l’époque de M. Trudeau, les secrétaires parlementaires ne gardent leurs fonctions que pendant deux ans. Avant l’actuel système de rotation établi par M. Trudeau, les secrétaires parlementaires gardaient leurs fonctions jusqu’à ce qu’ils soient défaits aux élections, qu’ils décèdent ou qu’ils soient nommés au Cabinet.

**Senator Kroft:** Mr. Gray, it is great to see you here. In a way, your presence is counter to everything we are doing, because one could safely say that, in the 40 years of your service to Parliament, you have demonstrated that we do not need any kind of code whatsoever. The public has always understood that you had your own, and it has served you and Parliament very well.

If I can draw on your years of experience, I should like to go behind the word “disclosure” a little. We have talked about disclosure, and have had the opportunity to look at many models. There has been evidence before this committee already, and there are many models in this country and around the world about what disclosure means in a parliamentary sense.

We also have concepts of disclosure in the corporate sense. The banking committee is looking very closely at that now as a result of situations in the North American economy — the ideas of conflicts and cross-benefits and so on.

Let me talk about the corporate model as opposed to the strictest of the models — what I would call the “accounting model,” where disclosure means a detailed accounting model. In the corporate sense — and indeed as incorporated in the rules of the Senate as they now stand and in the House of Lords model — it tends to say more. In disclosure, it identifies those situations, be they directorships or major ownerships of companies or other positions that in themselves may inherently give rise to questions of possible conflict and of which parliamentarians and indeed the public should be aware. To me, there are quite distinct approaches here.

As this committee knows, I am skeptical about the merits and the point of the accounting approach. Based on your experience, would you feel that a disclosure that basically reflected the important interests of a member of Parliament — of directorships or otherwise — was not enough? Can you imagine any case where the accounting type of disclosure — the dollar values of holdings or investments, et cetera — would add anything to the process? Would it advance the causes of clarity? Would it do any more for transparency? Would it do anything for the system to go to the accounting model as opposed to what I would call a “broad-interest approach”?

**Mr. Gray:** I would be inclined to favour the broad-interest approach. With respect to the accounting model, having to disclose total values may well discourage people from coming forward and offering themselves for public life.

Furthermore, an approach in which people disclose amounts over or under a certain threshold overlooks reality. For someone who has a small business, that is as important to him or her as someone else who controls a very large business. They would be as interested in the impact on that smaller business as the larger one.

With respect to the corporate model, I do not have to say to honourable senators that the corporate model is available to small businesses as much or more as it is to big business. The corner

**Le sénateur Kroft:** Monsieur Gray, nous sommes très heureux de vous accueillir ici. D’une certaine façon, votre présence constitue la négation de tout ce que nous sommes en train de faire car nous pouvons dire, sans crainte de nous tromper, que dans vos 40 ans de service au Parlement, vous avez démontré que nous n’avons besoin d’aucun code de déontologie. Le public a toujours compris que vous aviez votre propre code, qui vous a bien servi et a bien servi le Parlement.

Si je peux profiter de vos années d’expérience, j’aimerais examiner plus à fond la notion de divulgation. Nous avons parlé de divulgation et examiné de nombreux modèles. Nous avons déjà reçu des témoignages au comité et avons une multitude de modèles dans le pays et dans le monde qui expliquent le sens de la divulgation dans le contexte parlementaire.

Il existe également une notion de divulgation qui s’applique dans le contexte des sociétés. Le Comité des banques l’examine de près par suite de ce qui s’est passé dans l’économie nord-américaine. Je veux parler des conflits d’intérêts, des avantages réciproques, et cetera.

Examinons le modèle des sociétés par opposition au modèle le plus strict, que j’appelle le «modèle comptable», dans lequel la divulgation implique un exposé détaillé. Dans le modèle des sociétés, qui est intégré au Règlement du Sénat et au modèle de la Chambre des lords, la divulgation signifie davantage. Elle décrit les situations — appartenance au conseil d’administration d’une société ou détention d’importants intérêts — qui peuvent en elles-mêmes susciter des questions au sujet de conflit d’intérêts possibles et dont les parlementaires et le public devraient être informés. Pour moi, il y a des approches très distinctes dans ce cas.

Comme le comité le sait, je ne crois pas aux avantages de l’approche comptable. Compte tenu de votre expérience, croyez-vous qu’une divulgation qui donne une idée de base des importants intérêts d’un parlementaire — appartenance à un conseil d’administration, et cetera. — suffirait? Pouvez-vous imaginer des cas dans lesquels la divulgation comptable, c’est-à-dire la valeur précise des placements ou des investissements, serait vraiment utile? Rendra-t-elle vraiment les choses plus claires, plus transparentes? Est-ce que le modèle comptable ajouterait quelque chose par opposition à ce que j’appellerai l’approche des principaux intérêts?

**M. Gray:** Personnellement, j’aurais tendance à favoriser l’approche des principaux intérêts. Le modèle comptable imposant de divulguer la valeur totale des avoirs peut décourager les gens de se consacrer à la chose publique.

De plus, une approche dans laquelle les gens auraient à divulguer les montants allant au-delà d’un certain seuil font abstraction de certaines réalités. Pour le propriétaire d’une petite entreprise, celle-ci est aussi importante que la plus grande des sociétés. Il s’intéresse autant aux effets de certaines décisions sur son entreprise que si celle-ci avait été beaucoup plus importante.

Pour ce qui est du modèle des sociétés, je n’ai pas besoin de dire à l’honorable sénateur que les petites entreprises peuvent s’en prévaloir autant sinon plus que les grandes. L’épicerie ou le

grocery store or barbershop could be organized as a corporation. For a private company, there has to be a board and certain rules followed in the provincial or federal company law.

If you want more transparency, the argument could be in favour of disclosing directorships or executive positions. For example, in Britain, I believe they still have the Register of Members' Interests. Members must register, whether they are on the board of a company, an executive of a union or industry association, or whether they are sponsored by them — which is apparently a practice that is acceptable there, but obviously, as far as I am aware, unknown here.

Some merit could be seen in having a register of interest. We have that partially now with respect to trips outside the country. There is a proposal that this be expanded to domestic-sponsored travel and so on.

There is a case for disclosure of directorships and the like, although honourable senators may argue that there should be a distinction between being a member of the board of a voluntary organization — perhaps one fighting a certain disease — and being a member of a board of a commercial one. However, they both have links with government or are affected by government policy.

I should like to briefly address a comment that Senator Kroft made. To what extent do we examine what the problem is that we — I say “we” as a country — are attempting to deal with? Are we dealing with real problems of a kind that have disclosed themselves in other jurisdictions, or are we dealing with the desire to maintain the image at the right level, and therefore dealing with perceptions as much as reality? I presume that you have already done some of that in your work and may well do more.

**The Chairman:** I would like to follow on Senator Kroft's question. Mr. Gray, your suggestion would be to go to the more informal reporting style, if there is to be reporting. It seems to me that you would have to define terms such as “nominal,” “significant,” and “controlling.” It relates to the size of the company in which the person may be involved.

**Mr. Gray:** With all due respect, I take issue with that. Family businesses in small communities are as important as vast enterprises to the people who are controlling them.

**The Chairman:** Precisely.

**Mr. Gray:** Either way, it is something that they built up.

**The Chairman:** Definitions become very difficult.

**Mr. Gray:** Definitions are important. I am not prepared to give you draft definitions. I have come to speak to you informally at your request, which I appreciate very much.

coiffeur du coin peuvent être constitués en société. Pour une entreprise privée, il y a un conseil d'administration et des règles à suivre qui sont prévues dans la loi provinciale ou fédérale.

Si vous souhaitez plus de transparence, il conviendrait de divulguer l'appartenance à des conseils d'administration et les postes de cadre supérieur. En Grande-Bretagne, par exemple, je crois qu'il y a toujours le Registre des intérêts des membres. Ceux-ci doivent y inscrire les fonctions d'administrateur ou de cadre d'un syndicat ou d'une association industrielle. Ils doivent révéler s'ils sont commandités par de tels organismes. Cette pratique est apparemment tout à fait acceptable là-bas, mais elle est inconnue ici, à ma connaissance.

Un registre des intérêts pourrait être utile. Nous avons quelque chose de ce genre pour les voyages à l'étranger. Il est proposé que cela s'étende aux voyages intérieurs organisés, et cetera.

Il y a des arguments en faveur de la divulgation des fonctions d'administrateur et autres, même si les honorables sénateurs peuvent soutenir qu'il devrait y avoir une distinction entre les organismes bénévoles, peut-être voués à la lutte contre certaines maladies, et les entreprises commerciales. Toutefois, les deux peuvent avoir des liens avec le gouvernement et être touchés par ses politiques.

J'aimerais aborder brièvement un commentaire du sénateur Kroft. Dans quelle mesure faut-il tenir compte du genre de problèmes que nous — c'est-à-dire le Canada — essayons d'affronter? S'agit-il de vrais problèmes comme ceux qu'on a découverts dans d'autres pays, ou bien sommes-nous préoccupés par des questions d'image qui nous amènent à considérer aussi bien les perceptions que la réalité? Je suppose que vous avez déjà examiné certaines de ces questions dans vos travaux et que vous devez continuer à le faire.

**La présidente:** Je voudrais poursuivre dans la même veine que le sénateur Kroft. Monsieur Gray, vous vous êtes prononcé en faveur d'une divulgation assez informelle, si une divulgation est exigée. Il me semble qu'il serait important de définir des termes tels que «nominal», «important» et «contrôle». Cela est lié à la taille de la société dans laquelle on a des intérêts.

**M. Gray:** Permettez-moi de vous dire, avec tout le respect que je vous dois, que je ne suis pas d'accord. Dans une petite localité, une entreprise familiale est aussi importante pour la personne qui la contrôle qu'une grande société.

**La présidente:** Précisément.

**M. Gray:** D'une façon ou d'une autre, c'est une chose que la personne a bâtie elle-même.

**La présidente:** Les définitions deviennent difficiles.

**M. Gray:** Les définitions sont importantes. Je ne suis cependant pas en mesure de vous donner des projets de définitions. Je suis venu, à votre demande, pour un entretien informel, que j'apprécie beaucoup d'ailleurs.

**Senator Kroft:** Mr. Gray made the helpful observation that we should try to determine the problem that we are trying to solve. It is fair to say that that is a question that at least some of us have been asking ourselves on a consistent basis.

It is well-known to all of us that there have been problems. They tended to be more in the executive branch, perhaps because of the nature of the responsibilities of that branch. I am responding to your invitation to look at the problem we are trying to solve.

In your 40 years' experience, have you seen, in either House of Parliament, any situations that identified or created a problem that now must be addressed? I took your last remarks to query whether we are just doing something because it seems to be what one does these days or is a problem being addressed. I will respond to that with a question to you: In terms of parliamentarians, is there a real problem to be addressed?

**Mr. Gray:** To use your terminology, I do not recall many situations in either House that would cause great alarm.

I do not want to be misunderstood. The courts have ruled on one situation in recent years involving one senator. I will not go into that.

At the same time, a former distinguished senator, Keith Davey always said, "Perception is reality." While I do not accept that adage 100 per cent, it does have some merit. If a more fully defined code of conduct and rules set out in legislation with respect to a monitor of the code, an ethics commissioner, can assist in maintaining or enhancing the positive image of a parliamentary institution, then it should be done. That is more to enhance or strengthen the public image of our parliamentary institutions.

I might just add this observation: I have found that in their own communities, an individual member of the House of Commons or senator of any party is often more highly regarded than the group by observers of the institution. I will not pursue that. That is almost another topic.

**Senator Di Nino:** I join my colleagues in applauding Mr. Gray for his exemplary service. It is fair to say, Mr. Gray, that the people of Canada are well served by parliamentarians in both Houses and of all stripes.

It is also fair to put on the record that we have had very few exceptions to the rule of good and honest service. It would be a missed opportunity if I did not put that on the record. I hope that my colleagues opposite agree with me.

I, too, would like to talk about the more practical application of this new code as we struggle to balance the rights of the public to know. We must also balance the rights of the individual members and all parliamentarians. My concern is that if we put unnecessary impediments in the process of attracting appropriate and qualified individuals, we may discourage a number of people from presenting themselves for public service. You alluded to this concern earlier.

**Le sénateur Kroft:** M. Gray a dit avec beaucoup d'à propos que nous devrions déterminer la nature du problème que nous essayons de résoudre. Je crois, que c'est une question qu'au moins certain d'entre nous se posent constamment.

Nous savons tous qu'il y a eu des problèmes. Ils avaient tendance à se situer dans l'exécutif, peut-être à cause de la nature des responsabilités exercées. Je réponds à votre invitation d'examiner le problème que nous essayons de résoudre.

Dans vos 40 ans d'expérience, avez-vous été témoin, à la Chambre ou au Sénat, de situations qui avaient engendré des problèmes auxquels nous devons maintenant nous attaquer? J'ai eu l'impression que vous vous demandez si ce que nous faisons correspond à une chose qui se fait couramment ces temps-ci ou bien s'il s'agit d'un problème réel à régler. Je vais vous répondre par une question: dans le cas des parlementaires, y a-t-il un problème réel à régler?

**M. Gray:** En fait, je ne me souviens pas d'un grand nombre de situations, à la Chambre ou au Sénat, qui aient suscité de grandes inquiétudes.

Ne vous méprenez pas sur le sens de mes paroles. Les tribunaux se sont prononcés, il y a quelques années, dans une affaire impliquant un sénateur. Je ne reviendrai pas là-dessus.

En même temps, un ancien sénateur distingué, Keith Davey, avait l'habitude de dire: «La perception est la réalité». Même si je n'accepte pas toujours cet adage, il a du bon. Si un code de déontologie et un commissaire à l'éthique établis par voie législative peuvent préserver ou améliorer l'image des institutions parlementaires, alors il faudrait les établir. Ils vont servir à rehausser l'image de marque de nos institutions parlementaires.

Permettez-moi d'ajouter une observation. J'ai découvert que, dans sa propre collectivité, un député ou un sénateur de n'importe quel parti est souvent tenu en plus haute estime que l'institution elle-même. Je n'irai pas plus loin. C'est presque un autre sujet.

**Le sénateur Di Nino:** Comme mes collègues, je veux féliciter M. Gray pour ses services exemplaires. Il n'est que juste de dire, monsieur Gray, que les Canadiens sont bien servis par leurs parlementaires des deux chambres, quel que soit leur parti.

Il est également juste de dire qu'à de très rares exceptions, tous les parlementaires servent honnêtement et efficacement les électeurs. Je n'aurais pas voulu manquer l'occasion de faire consigner cela à notre compte rendu. J'espère que mes collègues d'en face sont d'accord.

Je veux moi aussi parler de l'application pratique de ce nouveau code pendant que nous nous efforçons de trouver un certain équilibre entre le droit du public à l'information et les droits individuels des parlementaires. Je crains qu'en créant des obstacles inutiles, nous ayons de la difficulté à attirer des gens compétents et que nous décourageons un grand nombre de personnes de songer à la vie politique. Vous avez fait allusion à cela tout à l'heure.

My first question is, who should initiate or lodge an inquiry or complaint? We have had a variety of views on that.

Second, I would hope that through your experience you may be able to steer us in the right way to ensure that the application of the legislation that we create is done in an appropriate manner. Are there any pitfalls in looking at this that we should be addressing from the point of interpretation and application?

**Mr. Gray:** I will respond to your second question first. I believe I have alluded to that subject in answer to some of your colleagues.

You should look at all of the language carefully. I already gave you one instance that puzzled me: How do you define “represent their constituents”? You could also ask, “how do you define public interest”? That may be easier than the other phrase. Both phrases represent attractive concepts. That leads to your first question, “Who should be able to initiate a complaint?” Provided the commissioner has strong authority to examine complaints and decide without recourse whether they are frivolous, I would not close the door on complaints coming directly, especially if you leave the words, “represent their constituents.”

I would not like to see the commissioner or an individual member of the House of Commons or a senator fighting off frivolous complaints for what are really partisan reasons.

Without deep reflection, I would say there should be some vehicle for complaints coming directly to the commissioner, especially if the phrase “represent their constituents” is there.

On the other hand, as a check and balance, I should say that the commissioner should be able to look and quickly give an answer as to whether something is deserving of an ongoing detailed investigation and report.

**Senator Stratton:** There has been concern expressed around the table that once you create a statute for an ethics package, the courts feel that they have the right to go into that package if there is any kind of question put forward. Whereas, right now, some individuals here believe that there are sufficient guidelines within the current laws of the land to cover any potential situation.

If you do have a statute with respect to ethics, how would the courts potentially view that?

**Mr. Gray:** Please correct me if I have not gone into this in sufficient depth. It is my impression that the statutory approach is designed primarily to create the position of ethics commissioner and set out the jurisdiction.

**Senator Oliver:** That is right.

**Mr. Gray:** The code of conduct would not be given the statutory basis, but rather would be put into the rules of the House and the Senate. If it were the latter, parliamentary privilege would not allow the courts to play a role. If, however, the code of conduct was written into the words of the statute or added as regulations, then the courts would have a role. There, you get into Senator Grafstein’s issue of separation of powers.

À votre avis, qui devrait présenter une plainte ou une demande de renseignements? Beaucoup de points de vue ont été exprimés à cet égard.

Ensuite, j’espère que vous pourrez, grâce à votre expérience, nous orienter dans la bonne direction pour que l’application de la mesure législative que nous créons se fasse d’une manière adéquate. Y a-t-il des pièges auxquels nous devrions songer sur les plans de l’interprétation et de l’application?

**M. Gray:** Je répondrai d’abord à votre seconde question. Je crois avoir abordé cette question en réponse à vos collègues.

Vous devriez examiner de près le libellé. Je vous ai déjà donné un exemple: que veut dire l’expression «représentent au mieux les électeurs»? Vous pourriez également vous demander de quelle façon se définit l’intérêt public. Cette définition serait probablement plus facile que la précédente. Les deux expressions évoquent des notions attrayantes. Cela m’amène à votre première question: qui devrait présenter une plainte? Pourvu que le commissaire soit investi de pouvoirs suffisants pour rejeter sans appel les plaintes frivoles, je ne fermerai pas la porte aux plaintes qui viennent directement, surtout si vous maintenez l’expression «représentent au mieux les électeurs».

Je n’aimerais pas que le commissaire ou un parlementaire se battent pour des plaintes frivoles fondées sur des motifs partisans.

Sans y avoir vraiment réfléchi, je dirai qu’il devrait y avoir un moyen de faire directement parvenir des plaintes au commissaire, surtout si l’expression «représentent au mieux les électeurs» demeure.

Par ailleurs, pour faire contrepoids, je crois que le commissaire devrait pouvoir se prononcer rapidement sur la question de savoir si une plainte mérite une enquête détaillée.

**Le sénateur Stratton:** Certains, autour de la table, ont exprimé la crainte qu’une fois le code de déontologie adopté, les tribunaux se croient autorisés à le modifier si une question quelconque est posée. En même temps, quelques-uns estiment que les lois actuelles énoncent des principes suffisants pour couvrir n’importe quelle situation.

Si nous avons une loi régissant l’éthique, comment les tribunaux risquent-ils de la considérer?

**M. Gray:** Vous me corrigerez si je n’ai pas suffisamment étudié cette situation. J’ai l’impression que l’approche législative est essentiellement conçue pour créer le poste de commissaire à l’éthique et en définir les pouvoirs.

**Le sénateur Oliver:** C’est exact.

**M. Gray:** Le code de déontologie ne serait pas inscrit dans la loi, mais figurerait plutôt dans les Règlements de la Chambre et du Sénat. Si c’est bien le cas, le privilège parlementaire ne permettrait pas aux tribunaux de jouer un rôle. Toutefois, si le code était adopté sous forme de loi ou de règlement, les tribunaux pourraient intervenir. Nous abordons là le domaine de la séparation des pouvoirs du sénateur Grafstein.

I think that it would be very important to have the code of conduct adopted in an appropriate way by the House of Commons and Senate, because it is Parliament governing itself and maintaining the separation of parliamentary institutions and courts, where it is appropriate.

With respect to the statute, yes, the role of the ethics commissioner should be spelled out in the method of choosing, as is the case with the chief electoral officer.

The kind of conduct that that would upset public is already addressed, in my recollection, in the Criminal Code. I did not mention that in my opening remarks; however, the Criminal Code is not silent on certain types of conduct. That is as it should be.

**Senator Austin:** In respect of your last point, Mr. Gray, it strikes me that the difference between legislating the commissioner and putting the commissioner in the rules comes down to whether you want the commissioner appointed by Order in Council or chosen by the parliamentary body. Is that the distinction, as you understand it?

**Mr. Gray:** That is right. You have two models before you. In one, the person is appointed by Order in Council, subject to approval by the two chambers. If the person is to be appointed solely by the parliamentary body, then you must have a way of recruiting potential candidates or allowing them to come forward. Would the two speakers do that? Would a parliamentary committee do it? You would have a process, because where you have the appointment by Order in Council — even with parliamentary involvement — at least that process develops and can be a point of reception of names for the position.

**Senator Austin:** It is really a question of whether someone who, in effect, is an officer of Parliament dealing with behaviour of parliamentarians, should be chosen by the executive or by the parliamentary group itself. This rules committee would normally be designated by the Senate to deal with issues of parliamentary privilege and rights.

**Mr. Gray:** I understand that officials appointed by Order in Council can be designated or considered officers of Parliament. I am not pushing for that model; I am saying there may be a way of bringing the two together. Let us say this Senate committee is asked to recommend a candidate for ethics commissioner. You would need a way of advertising and vetting the applications. That could be worked out.

**The Chairman:** Currently, even the officers of Parliament such as the Privacy Commissioner, who are in effect appointed by Parliament, are then actually appointed by Order in Council. Their budgets are approved by Order in Council, so that they may be paid.

**Senator Fraser:** I have two questions. The first relates to the matter of what we are trying to remedy here and the matter of perception as reality. I certainly do not think perception is the only reality, but I would argue quite strongly that it is a reality. If you used a slightly different word, if you talked about Canadians'

Je crois qu'il serait très important de faire adopter le code d'une manière appropriée par la Chambre des communes et le Sénat, parce que c'est alors le Parlement qui se régit lui-même et maintient au besoin la séparation entre les institutions parlementaires et les tribunaux.

Pour ce qui est de la loi, oui, le rôle du commissaire à l'éthique devrait être précisé dans les modalités de choix, comme dans le cas du directeur général des élections.

Sauf erreur, le Code criminel couvre le genre le genre de conduite qui pourrait indisposer le public. Je ne l'ai pas mentionné dans mes observations préliminaires, mais le Code criminel traite de certains abus. Et c'est très bien ainsi.

**Le sénateur Austin:** Au sujet du dernier point, monsieur Gray, je crois que la différence entre un commissaire à l'éthique prévu par la loi ou par notre Règlement dépend de la question de savoir si on veut qu'il soit nommé par décret ou choisi par le Parlement. Êtes-vous d'accord que c'est la distinction à faire?

**M. Gray:** C'est exact, vous avez deux possibilités. Le commissaire peut être nommé par décret sous réserve de l'approbation des deux chambres. S'il est uniquement choisi par le Parlement, vous devez alors avoir un moyen de sélection parmi les candidats possibles ou des modalités permettant aux personnes intéressées de poser leur candidature. Est-ce que les deux Présidents vont s'en occuper? Ou bien serait-ce un comité parlementaire? Il vous faudrait une procédure parce qu'en cas de nomination par décret, même avec une approbation parlementaire, il y a un processus à suivre et un point de réception des noms des candidats.

**Le sénateur Austin:** La question est de savoir si une personne qui aura la qualité de haut fonctionnaire du Parlement et qui s'occupera du comportement des parlementaires devrait être choisie par l'exécutif ou par le Parlement lui-même. Normalement, c'est le comité du Règlement que le Sénat chargerait de s'occuper des questions reliées au privilège et aux droits des parlementaires.

**M. Gray:** Je crois savoir que des personnes nommées par décret peuvent être désignées ou considérées comme de hauts fonctionnaires du Parlement. Je ne préconise pas nécessairement ce modèle. Je dis qu'il devrait y avoir un moyen de concilier les deux. Supposons que votre comité soit chargé de recommander un candidat pour le poste de commissaire à l'éthique. Vous auriez besoin d'un moyen d'annoncer le poste et d'examiner les demandes. Cela peut être organisé.

**La présidente:** En ce moment, même les fonctionnaires du Parlement comme le commissaire à la protection de la vie privée, qui sont choisis par le Parlement sont en fait nommés par décret. Leur budget doit être approuvé par décret pour qu'ils puissent être rémunérés.

**Le sénateur Fraser:** Je voudrais poser deux questions. La première porte sur le problème que nous essayons d'affronter et sur la question de la perception par opposition à la réalité. Je ne crois sûrement pas que la perception constitue la seule réalité, mais je soutiens qu'elle fait partie de la réalité. Si vous aviez utilisé

confidence in parliamentary institutions or their trust in the democratic system, then you would convey a slightly better feeling of what we are talking about in this context when we refer to perception.

I have the impression that although there are ups and downs, there has been a general trend over the past few decades of a decline in the public's faith in the integrity of their politicians. Clearly, this was not the case for you personally, Mr. Gray. The voters of Windsor obviously trusted you and they were right to do so.

I would like, however, your views on whether or not there has been such a decline in general public confidence. I do not think it would be justified for there to be such a decline, but has it happened?

**Mr. Gray:** Polls would support what you have said. A lot depends on the question that is asked. I repeat something I said earlier that has always struck me, which is that the individual MP or senator in their region is looked upon more highly than the MPs and senators as a group here on Parliament Hill. You might want to examine why that is. Maybe they see the MP and senator doing constructive work with and for the community in a way that does not come through here. That is my perception.

You may have done this already, but you may have to examine what polling results are showing. They likely support what you have just said, although sometimes I wonder if the question were asked differently whether the results would not be different as well.

**Senator Fraser:** Someone once said, much like your remark about the public's view of politicians, the same thing about doctors. Everyone trusts their own doctor, but they do not trust doctors as a body. I suppose you could make the same argument about many other occupations.

My second question relates to the matter of spousal disclosure. You made an interesting distinction between spouses being able to make entirely confidential disclosure to the commissioner and public disclosure. I am wondering whether it is altogether appropriate to exclude parliamentarians who are not office-holders.

We all vote. Our votes may not be as predictable as is sometimes thought when we are voting in committee, which is where bills often tend to be amended, if they are to be amended. I wonder if there is not some appropriate role for at least confidential disclosure of spousal interests for the very reasons that you outlined in terms of this being useful for office-holders. Do you not think our votes matter?

**Mr. Gray:** Of course they matter. You can carry some of these ideas to their logical conclusion; everyone owns a home, for example. Everyone owns a car. People have professions; they are accountants, lawyers or doctors. If you want to be 100 per cent consistent and carry some of these arguments to their logical conclusion, it is hard to find anyone who will not have any potential "conflict." Thus, one has to put some reasonable bounds around the concept.

un mot légèrement différent, si vous aviez parlé de la confiance des Canadiens dans les institutions parlementaires ou dans le système démocratique, vous auriez donné une meilleure idée de ce que signifie la perception dans ce contexte.

Même s'il y a eu des hauts et des bas, j'ai l'impression que la tendance générale des dernières décennies indique une baisse de la confiance du public dans l'intégrité des politiciens. De toute évidence, ce n'était pas votre cas, monsieur Gray. Les électeurs de Windsor vous faisaient sûrement confiance, et à juste titre.

Croyez-vous cependant que cette baisse de la confiance du public s'est vraiment produite? Personnellement, je ne la trouve pas justifiée, mais est-ce qu'elle existe vraiment?

**M. Gray:** Les sondages appuient ce que vous venez de dire. Cela dépend beaucoup de la question qui est posée. Je répète une chose que j'ai dite plus tôt et qui m'a toujours frappé: dans leur région, les parlementaires sont tenus en plus haute estime à titre individuel que l'ensemble du groupe qui siège sur la Colline parlementaire. Vous voudrez peut-être chercher à savoir pourquoi. Les gens considèrent peut-être que leur député ou leur sénateur fait du travail constructif dans la collectivité, d'une façon qui ne ressort pas toujours ici. C'est l'impression que j'ai.

Vous l'avez peut-être fait déjà, mais il serait utile d'examiner les résultats des sondages. Ils appuient probablement ce que vous venez de dire. Toutefois, je me demande parfois si les résultats seraient les mêmes avec des questions légèrement différentes.

**Le sénateur Fraser:** Quelqu'un a dit une fois la même chose des médecins. Chacun a confiance dans le sien, mais se méfie de la profession médicale. Je suppose que cela s'applique à beaucoup d'autres professions.

Ma seconde question porte sur la divulgation du conjoint. Vous avez établi une distinction intéressante entre la divulgation confidentielle de renseignements au commissaire et la communication de renseignements qui seraient rendus publics. Je me demande s'il convient d'exclure les parlementaires qui ne sont pas titulaires d'une charge publique.

Nous votons tous, parfois d'une façon moins prévisible qu'on ne le croit, surtout quand nous sommes en comité, c'est-à-dire à l'endroit où les projets de loi sont le plus souvent modifiés. Je me demande donc s'il ne serait pas utile d'opter au moins pour la divulgation confidentielle des intérêts du conjoint parce que, comme vous l'avez dit, il serait bon de le faire dans le cas des titulaires de charge publique. Croyez-vous que nos votes comptent?

**M. Gray:** Il n'y a pas de doute qu'ils comptent. Vous pouvez mener certaines de ces idées à leur conclusion logique: chacun possède une maison, par exemple. Chacun a une voiture. Les gens ont une profession. Ils sont comptables, avocats ou médecins. Si vous voulez être parfaitement logique, vous aboutirez à la conclusion que personne n'est à l'abri d'un «conflit d'intérêts potentiel». Par conséquent, il est nécessaire de circonscrire le concept d'une façon raisonnable.

I asked whether you are examining a present, past, or potential problem that you want to address or head off. One of the reasons you should move ahead with a code of conduct and strengthening the position of ethics commissioner is to avoid the decline in perception of image that you talk about, or reverse it.

With respect to disclosure, you could make the argument that spouses should disclose to the House of Commons or Senate commissioner in a private way, or in the same way. I do not think it should be any higher because of the lack of, shall I say, executive decision making on the part of the other spouse. Again, you must bear in mind a principle that has always been accepted: If something comes up involving an activity pertaining to an entire class of people of which you are a member — whether you are a farmer, a veteran or a senior citizen in age — then you do not have to declare that you have reached the age of 65 and perhaps you should sit out on this discussion.

One should look at the matter of disclosure of spouses' assets in the context of how far this takes you away from whether you are dealing with something that is not part of an overall class of activity, whether economic or social.

**Senator Fraser:** Several members of this committee have, at various times, mentioned assets or interests in the non-pecuniary sense. Many people, including spouses, are involved in voluntary activities. Although there may be no monetary reward, there is very great interest in the success of the various volunteer organizations, which could have an influence, not necessarily an improper one, but an influence nonetheless.

**Senator Joyal:** Mr. Gray, I have a precautionary reaction to statements that we have to do this because of a perception. There are 10 codes of ethics in various provinces; there is even one in the Northwest Territories. We heard from its ethics commissioner. I do not think that the general attitude of Canadian citizens differs considerably when we ask whether they have more trust in their provincial MLAs or their federal MPs. At one level, there is a code of ethics, while at the other there does not seem to be a formal code of ethics. However, as you properly said, there are rules of ethics. As Sir John A. Macdonald said 100 years ago, I often have second thoughts.

On the other hand, as you said, and I concur, there have not been repeated incidents in the last 130 years that would lead us to conclude that we need something very heavily loaded to balance public interest in one way and rights to privacy of members of Parliament and senators and provincial legislators in another way.

If we are to be effective, we have to ensure that we devise a system that is consistent with the protection of privacy. I am thinking in particular of spousal status in that system. Second, we must devise a system that is faithful to the institutional principles of Parliament.

Je vous ai demandé si vous pensez à un problème présent, passé ou possible que vous voulez affronter. L'une des raisons pour lesquelles il serait utile pour vous d'adopter un code de déontologie et de renforcer la fonction de commissaire à l'éthique est d'éviter une aggravation des problèmes d'image que vous avez mentionnés et même d'inverser la situation.

Pour ce qui est de la divulgation, vous pouvez défendre l'argument que les conjoints devraient divulguer leurs intérêts à titre confidentiel au commissaire de la Chambre des communes ou du Sénat. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'aller plus loin compte tenu du fait que les conjoints n'interviennent pas dans les décisions de l'exécutif. Encore une fois, vous ne devez pas perdre de vue un principe qui a toujours été accepté: en cas de débats ou de vote sur une activité concernant toute une catégorie de personnes dont vous êtes membre — si vous êtes agriculteur, ancien combattant ou membre du groupe de l'âge d'or, par exemple —, alors vous n'avez pas à déclarer que vous avez atteint l'âge de 65 ans, même s'il conviendrait peut-être d'éviter d'être présent au cours de la discussion.

Il faut donc envisager la question de la divulgation des biens du conjoint dans le contexte de l'appartenance à certaines catégories générales économiques ou sociales.

**Le sénateur Fraser:** Plusieurs membres du comité ont mentionné, à différents moments, des biens ou des intérêts n'ayant pas une nature pécuniaire. Beaucoup de gens, y compris les conjoints, ont des activités bénévoles. Même s'ils n'en retirent pas un avantage monétaire, les personnes en cause peuvent avoir très à cœur le succès de diverses organisations bénévoles, ce qui peut avoir une influence, pas nécessairement déplacée, mais une influence quand même.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Gray, je me méfie un peu des déclarations que nous devons faire à cause d'une perception. Nous avons déjà dix codes de déontologie qui sont appliqués dans les différentes provinces, et il y en a même un dans les Territoires du Nord-Ouest, comme nous l'a dit le commissaire territorial à l'éthique. Je ne crois pas que l'attitude générale des Canadiens soit très différente quand on leur demande s'ils ont plus confiance dans leur député provincial ou fédéral. D'un côté, il y a des codes de déontologie tandis que de l'autre, il n'y en a pas officiellement. Toutefois, comme vous l'avez si bien dit, nous avons des règles d'éthique. Sir John A. Macdonald a bien affirmé, il y a cent ans, qu'il avait souvent des doutes.

Par ailleurs, comme vous l'avez dit, nous n'avons pas eu, dans les 130 dernières années, de nombreux incidents qui peuvent nous amener à conclure que nous avons besoin de règles beaucoup plus strictes pour assurer l'équilibre entre l'intérêt public, d'une part, et le droit à la vie privée des députés, des sénateurs et des législateurs provinciaux, de l'autre.

Pour être efficaces, nous devons veiller à concevoir un système qui soit compatible avec la protection de la vie privée. Je pense en particulier à la situation des conjoints. Ensuite, nous devons élaborer un système conforme aux principes institutionnels du Parlement.

We are not answering a calamity that Canadians would attribute specifically to the fact that there are politicians at the federal and provincial level who are behaving unethically. As you wisely said, there are different models for devising a proposal. The priority model we have to consider is a model respectful of those two fundamental principles. The first is with regard to privacy and the second concerns a recognition of the way that our system functions. You have been quite eloquent in alluding to both of them. However, I would like to get your more general comments on this.

**Mr. Gray:** You have offered some very wise words. To the extent that the voters have a perception of their MLAs or MPs, I do not think that perception is based on knowledge of whether codes of conduct are more complete in the legislatures than in the federal House or Senate. I do not think one person out of 100 is aware in general or in detail about whether there are more detailed codes provincially in some ways than there are federally. They are more interested in what they see about the conduct of an individual MLA or MP in terms of their own perception of what is right and fitting for their elected representative.

You have set out a number of considerations that should be examined each time a specific proposal is being considered, whether it is for the statute or for a House of Commons or Senate code.

**Senator Joyal:** My next question concerns the role of the committee proposed in this legislation to which you alluded. You do not seem to be favourable of the role of a committee based on the fact that it could very quickly turn into a partisan debate. We certainly want to keep ethics out of partisanship. Could you expand on that?

**Mr. Gray:** I see a role for a committee, but it would be more in terms of ensuring that the commissioner has adequate administrative and financial support to deal with a person's concerns that he or she is not getting a response from a department or from government, and so on. However, I see no point in duplicating what the commissioner is charged to do.

**Senator Joyal:** You do not see an investigative role for a committee as such?

**Mr. Gray:** No, I do not.

[*Translation*]

**Senator Ringuette:** A member of Parliament is supposed to represent his or her constituents and would be subject to a code of ethics. This responsibility is essential and a priority in the minds of constituents. If, by chance, that member is called upon to serve in the executive branch of government, there would be an additional code, according to what is proposed here.

I have some difficulty with the fact that such a member would first have to act as a lobbyist for his or her constituents and in all matters that he or she deals with in order to fulfill his or her

Nous n'avons pas à faire face à une calamité que les Canadiens pourraient attribuer en particulier au fait que des politiciens fédéraux ou provinciaux agissent d'une manière contraire à l'éthique. Comme vous l'avez si bien dit, il y a différents moyens de concevoir une proposition. Le modèle que nous devons envisager en priorité doit respecter ces deux principes fondamentaux: le droit à la vie privée et la reconnaissance de la façon dont notre système fonctionne. Vous avez très éloquentement évoqué ces deux principes. J'aimerais cependant connaître vos observations générales à ce sujet.

**M. Gray:** Vous nous avez présenté quelques paroles fort sages. Si les électeurs ont une certaine perception de leur député fédéral ou provincial, elle n'est très probablement pas fondée sur l'exhaustivité des codes de déontologie appliqués dans les assemblées législatives, la Chambre des communes ou le Sénat. À mon avis, il n'y a sans doute pas une personne sur 100 qui sache, en général ou en détail, si les codes sont plus étoffés au niveau provincial qu'au niveau fédéral. Les gens s'intéressent davantage à la conduite publique du député provincial ou fédéral en fonction de leur propre perception de la façon dont leur représentant élu doit agir.

Nous avons établi un certain nombre de considérations à examiner chaque fois qu'une proposition précise est envisagée, qu'il s'agisse d'une mesure législative ou d'un code pour la Chambre des communes ou le Sénat.

**Le sénateur Joyal:** Ma question suivante concerne le rôle du comité proposé dans la mesure législative dont vous avez parlé. Vous semblez craindre que les délibérations de ce comité ne tournent rapidement au débat partisan. Il n'y a pas de doute que nous souhaitons tenir l'éthique à l'écart de l'esprit partisan. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

**M. Gray:** Je crois qu'il serait utile d'avoir un comité, mais son rôle devrait surtout consister à assurer au commissaire le soutien administratif et financier dont il a besoin pour s'occuper d'une personne qui se plaint, par exemple, de ne pas avoir reçu une réponse d'un ministère ou du gouvernement. Je ne vois aucun avantage à refaire le travail dont le commissaire est chargé.

**Le sénateur Joyal:** Vous ne croyez donc pas qu'un tel comité devrait avoir des fonctions d'enquête?

**M. Gray:** Non, je ne le crois pas.

[*Français*]

**Le sénateur Ringuette:** Un député doit représenter les concitoyens de sa circonscription et serait régi par un code d'éthique. Cette responsabilité est primordiale et prioritaire dans l'esprit des électeurs de ce député. Si, par coïncidence, ce député est appelé à remplir un rôle auprès de l'exécutif du gouvernement, il doit y avoir, selon ce que l'on nous propose, un code additionnel.

J'ai un peu de difficulté avec le fait qu'une personne doit en premier lieu remplir son rôle de «lobbyiste» envers ses concitoyens et dans tous les dossiers dont elle s'occupe pour jouer son rôle et

obligations. Within the executive, that member would suddenly be cut off this primary responsibility. How do you deal with such a dilemma?

**Mr. Gray:** From time to time, this becomes a serious problem but this is not the case in general. Most matters that a minister or a member of Parliament has to deal with are minor problems, relating for example to welfare, employment insurance or local issues. These matters are not really dealt with directly by the minister or member. More often, they are resolved by his or her staff.

In case a matter is more serious, you have to approach it very carefully. The minister or member of Parliament should make sure that his or her representations are very factual. For a local issue, it is better to let a senior staff member make the representations on his or her behalf. But generally, it is possible to reconcile both responsibilities.

[English]

**Senator Ringuette:** That is the problem. In the proposed code, there is an additional provision that prohibits employees of a minister.

**Mr. Gray:** I do not think it means that the minister, as a member, cannot look into things or bring forward views of constituents, including commercial or societal interests or whatever.

I may have to invite myself back to go into this in further detail, as the questions are so stimulating. There are ways of doing this that will be accepted by all sides as properly within the ethical structures that one either has formally or one follows as someone who wants to do the right thing.

**Senator Sparrow:** Mr. Gray, you suggested that in your 40 years of experience you had seen very few issues that would demand an ethics commissioner. I believe you mentioned one incident in the Senate in that period of time.

Have you ever seen an issue arise that affected the ethics of a member of the House of Commons or the Senate — leaving aside cabinet ministers — for which there was no provision to address it? It seems to me that we think there is a bogeyman out there — although I do not believe one exists — that we must destroy. You used the expression “reality of perception.” Will we set up an entire structure, with its associated costs, that will interfere with the rights of individual members of the Senate and the House of Commons because of perceptions?

remplir ses obligations. Au conseil exécutif, cette personne devient tout à coup privée de cette première responsabilité. Comment concilier ce dilemme?

**M. Gray:** De temps en temps, cela est un problème sérieux, mais en général ce n'est pas le cas. La plupart des problèmes dont le ministre ou le député doivent s'occuper sont des problèmes mineurs, soient des problèmes reliés à la sécurité sociale, à l'assurance-emploi et à des problèmes locaux. Ces problèmes ne relèvent pas du ministre ou du député, mais plutôt de leurs cadres.

Si l'on se réfère aux dossiers plus sérieux, on doit travailler d'une façon soucieuse. Le ministre ou le député doit être soucieux que leurs représentations reflètent bien la réalité. Pour un dossier local, parfois, il est plus utile de faire des représentations par l'intermédiaire d'un de ses cadres seniors, mais il est possible de concilier les deux rôles.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette:** C'est là que réside le problème. Dans le code envisagé, il y a une disposition d'interdiction touchant les employés d'un ministre.

**M. Gray:** Cela ne signifie pas, à mon avis, que le ministre ne peut pas, à titre de député, examiner une affaire ou faire valoir le point de vue d'un électeur, ainsi que ses intérêts commerciaux, sociaux, et cetera.

Je vais peut-être me faire inviter une autre fois pour discuter de cette question en détail parce que je trouve vos questions très stimulantes. Il y a des moyens d'agir qui sont considérés comme éthiques par toutes les parties, tant dans une structure officiellement établie qu'en fonction de règles qu'on s'est soi-même fixé.

**Le sénateur Sparrow:** Monsieur Gray, vous avez dit qu'en 40 ans, vous n'avez été témoin que d'un très petit nombre de cas qui auraient exigé la présence d'un commissaire à l'éthique. Je crois que vous avez mentionné un seul incident au Sénat pendant cette période.

Avez-vous jamais été mis au courant d'une affaire touchant l'éthique d'un député ou d'un sénateur, en faisant abstraction des ministres, que les dispositions existantes ne permettaient pas de régler? Beaucoup de gens semblent penser qu'il y a quelque part un traître qu'il faut démasquer et détruire. Bien sûr, je n'y crois pas. Vous avez parlé de réalité ou de perception. Allons-nous établir toute une hiérarchie, avec les coûts que cela implique, qui va empiéter sur les droits des députés et des sénateurs à cause de simples perceptions?

**Mr. Gray:** My own recollection is not sufficiently strong to categorically say yes or no with respect to instances of conduct in the last 40 years. However, there is a case to be made for having additional code provisions and for the creation of the role of an ethics commissioner. The legal maxim is *ex abundantia cautela* — for additional certainty.

**Senator Oliver:** You asked what is the evil that we are trying to cure with this proposed legislation? I am not so sure that it is evil because, as you have said, we have the Criminal Code to deal with serious matters.

**Mr. Gray:** I did not use the word “evil.” I said “problem.”

**Senator Oliver:** There are several other reasons why a person might want to have an ethics commissioner and a code, and some of those reasons would be consultative and preventive. From time to time, members of the House of Commons and senators would like to have a senior official they could ask whether they should serve on a board, for example. They could go to their lawyers and accountants for this advice, but they would want someone with parliamentary skills and experience to give that kind of counsel and advice.

Would you agree with that as one of the other roles?

**Mr. Gray:** I very much agree and I apologize to the committee for not mentioning that myself. I want to recognize Senator Oliver’s very fine work in this field. He has provided a very useful base, along with his House of Commons colleague, for the discussions you are undertaking.

I appreciate very much that you brought this up. There are times when a member of the House of Commons or a senator might want to be able to go to someone within the parliamentary context to ask for advice.

**The Chairman:** Mr. Gray, on behalf of the entire committee, I want to thank you for appearing before us today. Your nearly 40 years of experience in politics and your experience now as an Order-in-Council appointment have brought much light to our discussions.

The committee adjourned.

**M. Gray:** Mes souvenirs ne sont pas assez sûrs pour me permettre de répondre catégoriquement oui ou non au sujet d’un incident qui se serait produit dans les 40 dernières années. Toutefois, il y a des arguments en faveur de l’adoption d’un code de déontologie plus détaillé et de la création de la fonction de conseiller à l’éthique. On dit, en droit, *ex abundantia cautela*, qui signifie par souci de prudence.

**Le sénateur Oliver:** Vous vouliez savoir à quels méfaits nous essayons de remédier au moyen de la mesure législative envisagée. Je ne crois pas qu’il s’agisse de méfaits car, vous l’avez dit vous-même, le Code criminel suffit pour régler les cas graves.

**M. Gray:** Je n’ai pas parlé de «méfaits». J’ai dit «problèmes».

**Le sénateur Oliver:** Il y a une foule d’autres raisons pour lesquelles on peut souhaiter avoir un commissaire à l’éthique et un code de déontologie, et notamment la consultation et la prévention. De temps en temps, les députés et les sénateurs veulent pouvoir demander à une personne haut placée s’il est convenable pour eux de faire partie d’un conseil d’administration, par exemple. Ils pourraient sans doute s’adresser pour cela à un avocat ou un comptable, mais ils préféreraient consulter une personne qui connaisse le Parlement.

Êtes-vous d’accord que c’est un autre rôle possible?

**M. Gray:** Tout à fait d’accord. Je m’excuse de ne pas l’avoir mentionné moi-même. Je sais que le sénateur Oliver a fait du très bon travail dans ce domaine. Il a établi, de concert avec des collègues de la Chambre des communes, une base très utile pour les discussions que vous avez entreprises.

Je suis très heureux qu’il ait soulevé cette question. Il arrive qu’un député ou un sénateur veuille demander l’avis d’une personne qui connaît le contexte parlementaire.

**La présidente:** Monsieur Gray, au nom de tous les membres du comité, je voudrais vous remercier d’être venu aujourd’hui. Votre quarantaine d’années d’expérience en politique et votre expérience actuelle, en qualité de personne nommée par décret, nous a beaucoup éclairés.

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

---

WITNESS

**Wednesday, March 26, 2003:**

The Right Honourable Herb Gray, P.C., Q.C.

TÉMOIN

**Le mercredi 26 mars 2003:**

Le très honorable Herb Gray, c.p., c.r.