



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Committee on*

Rules, Procedures and the Rights of Parliament

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Monday, April 7, 2003
Tuesday, April 8, 2003 (in camera)
Wednesday, April 9, 2003 (in camera)

Issue No. 11

Tenth, eleventh and twelfth meetings on:
Code of Conduct

INCLUDING:
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Government Ethics Initiative)

WITNESSES:
(See back cover)

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

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
permanent du*

Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le lundi 7 avril 2003
Le mardi 8 avril 2003 (à huis clos)
Le mercredi 9 avril 2003 (à huis clos)

Fascicule n° 11

Dixième, onzième et douzième réunions concernant:
Le code de déontologie

Y COMPRIS:
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(L'initiative du gouvernement en matière d'éthique)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hubley
* Carstairs, P.C.	Joyal, P.C.
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Di Nino	(or Kinsella)
Eyton	Murray, P.C.
Fairbairn, P.C.	Ringuette
Finnerty	Rompkey, P.C.
Fraser	Smith, P.C.
Grafstein	Stratton

**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 Eyton was substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*April 9, 2003*).

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*April 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn was substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*April 4, 2003*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin was substituted for that of the Honourable Senator Robertson (*April 4, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Bacon (*April 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Wiebe was substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*April 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*April 3, 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:

Beaudoin	Hubley
* Carstairs, c.p.	Joyal, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
DiNino	(ou Kinsella)
Eyton	Murray, c.p.
Fairbairn, c.p.	Ringuette
Finnerty	Rompkey, c.p.
Fraser	Smith, c.p.
Grafstein	Stratton

** 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 Eyton substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 9 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 8 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 4 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson (*le 4 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon (*le 3 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 3 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 3 avril 2003*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, April 7, 2003
(24)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 1:17 p.m. this day, in room 257 East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuck, Beaudoin, Fairbairn, P.C., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (14).

Other senators present: The Honourable Senators Chaput, Cools (2).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

From the House of Lords:

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests.

Lord Williams, by video conference, made a brief opening statement and, with Mr. Keith, answered questions.

At 3:09 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 7 avril 2003
(24)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 13 h 17, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuck, Beaudoin, Fairbairn, c.p., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (14).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Chaput et Cools (2).

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

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité 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 conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

De la Chambre des lords:

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

M. Brendan Keith, greffier principal, Justice, et registraire des intérêts des lords.

Le lord Williams fait une brève déclaration par vidéoconférence puis, avec l'aide de M. Keith, répond aux questions.

À 15 h 09, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, April 8, 2003
(25)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:39 a.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuck, Beaudoin, Di Nino, Fairbairn, P.C., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (15).

Other senators present: The Honourable Senators Austin, P.C., Gauthier and Stollery (3).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell, Marcy Zlotnick; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, P.C., Vincent MacNeil, Barbara Kagedan; from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier; from the Office of the Honourable Senator Andreychuk, Peter Stieda; from the Office of the Honourable Senator Smith, P.C., Mike Mercer; from the Office of the Honourable Senator Rompkey, P.C., Nadine Wilson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

It was agreed — That Senators' staff be permitted to remain for the purposes of the in camera consideration of a draft interim report.

At 12:05 p.m., the committee suspended

At 1:16 p.m., the committee resumed its hearings

It was agreed — That staff revise the draft interim report according to the agreements reached during the meeting, for further consideration by the committee.

At 4:24 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 8 avril 2003
(25)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 39, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuck, Beaudoin, Di Nino, Fairbairn, c.p., Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Pépin, Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (15).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Austin, c.p., Gauthier et Stollery (3).

Également présents: Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Krista Durrell et Marcy Zlotnick, Direction des comités; Jeff Paul, Bureau de l'honorable sénateur Milne; Vincent MacNeil et Barbara Kagedan, Bureau de l'honorable sénateur Carstairs, c.p.; Céline Éthier, Bureau de l'honorable sénateur Fraser; Peter Stieda, Bureau de l'honorable sénateur Andreychuk; Mike Mercer, Bureau de l'honorable sénateur Smith, c.p. et Nadine Wilson, Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, c.p.

Également 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 conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce aux fins de l'examen à huis clos d'une ébauche de rapport provisoire.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux.

À 13 h 16, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu — Que le personnel révise l'ébauche de rapport provisoire en fonction des consensus obtenus pendant la réunion en vue de la poursuite de l'examen du rapport par le comité.

À 16 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, April 9, 2003
(26)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:05 p.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Di Nino, Eyton, Fairbairn, P.C., Finnerty, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Rompkey, Smith, P.C. and Stratton (15).

Other senators present: The Honourable Senators Austin, P.C., Carstairs, P.C., Corbin, Gauthier and Kinsella (5).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margie Young; from the Committees Directorate, Krista Durrell, Marcy Zlotnick; from the Office of the Honourable Senator Milne, Jeff Paul; from the Office of the Honourable Senator Carstairs, P.C., Vincent MacNeil, Barbara Kagedan, Michelle MacDonald; from the Office of the Honourable Senator Fraser, Céline Éthier; from the Office of the Honourable Senator Andreychuk, Peter Stieda; from the Office of the Honourable Senator Smith, P.C., Mike Mercer; from the Office of the Honourable Senator Rompkey, P.C., Nadine Wilson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

It was agreed — That Senator's staff be permitted to remain for the purposes of the in camera consideration of a draft interim report.

It was agreed — That the report as amended be adopted, and, — That the Chair table the interim report with the Clerk of the Senate.

It was agreed — That the final edit be delegated to Steering, and Senator Joyal for French revision.

OTTAWA, le mercredi 9 avril 2003
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 05, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Di Nino, Eyton, Fairbairn, c.p., Finnerty, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, Smith, c.p. et Stratton (15).

Autres sénateurs présents: Les honorables Austin, c.p., Carstairs, c.p., Corbin, Gauthier et Kinsella (5).

Également présents: Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Krista Durrell et Marcy Zlotnick, Direction des comités; Jeff Paul, Bureau de l'honorable sénateur Milne; Vincent MacMeil, Barbara Kagedan et Michelle MacDonald, Bureau de l'honorable sénateur Carstairs, c.p.; Céline Éthier, Bureau de l'honorable sénateur Fraser; Peter Stieda, Bureau de l'honorable sénateur Andreychuk; Mike Mercer, Bureau de l'honorable sénateur Smith, c.p. et Nadine Wilson, Bureau de l'honorable sénateur Rompkey, c.p.

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 conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce aux fins de l'examen à huis clos d'une ébauche de rapport provisoire.

Il est convenu — Que le rapport modifié soit adopté et — Que la présidente remette le rapport provisoire au greffier du Sénat.

Il est convenu — Que la version finale du rapport soit renvoyée au comité de direction et — Que le sénateur Joyal révise la version française.

At 2:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 14 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 10, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to table its

EIGHTH REPORT

Your Committee was authorized by the Senate on Tuesday, February 4, 2002, that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002, be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament

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

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

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

Your Committee now tables an interim report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

(Text of the interim report appears following the evidence)

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 10 avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de déposer son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité a été autorisé par le Sénat le mardi, 4 février 2003, que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

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

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

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

Votre Comité dépose maintenant son rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport intérimaire paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 7, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 1:17 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: We have before us, by video conference, Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords; and Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords.

We will begin with a statement by Lord Williams.

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords: I will keep my statement short. The background is that after I became leader here about two years ago, we thought there were at least three things at which we should look. One was a comprehensive, transparent code of conduct; the second was adequate financial resources for the opposition parties; and the third was some sort of attack on the rather archaic, not to say Neanderthal, working practices that we actually enjoy. We have made good steps forward on all three, and I will concentrate for our present purposes, if I may, on the code of conduct.

We wanted something absolutely transparent, absolutely clear, so that there would be no opportunity for suspicion that members might be behaving improperly or dishonourably. I do not think they do, but I am a great believer, as I think Felix Frankfurt said, that sunshine is the best disinfectant. I think it is much better to be over-transparent and over-open rather than grudging in the information one hands over.

Therefore we have had our code up and running for about a year. It is generally running extremely well and we will review it in about six months' time, which is the promise I gave to the House at the time, namely, we would give it an opportunity to settle in for about a year and a half and then return to it.

I am more than happy to have Mr. Keith answer any questions or reply to any observations that you or your colleagues have.

Senator Grafstein: Lord Williams, some of us on this committee have carefully examined your code and your approach and it commends itself to us. Let me go back for a moment, if I might. In your experience now of six months' operation, what criticism has been directed toward your code, or what problems have there been?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 7 avril 2003

Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 13 h 17, pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence, ainsi que 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, déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

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

[*Traduction*]

La présidente: Nous accueillons, par vidéoconférence, Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords, ainsi que M. Brendan Keith, greffier judiciaire principal et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Nous entendrons tout d'abord les remarques préliminaires de lord Williams.

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords: Je serai bref. Pour mettre les choses en contexte, je suis devenu chef de la Chambre des lords il y a deux ans environ et, à ce moment, nous avons cerné au moins trois domaines qui méritaient notre attention: il fallait édicter un code de déontologie complet et transparent; assurer le financement adéquat des partis de l'opposition, et nous attaquer, pour ainsi dire, aux procédés de travail archaïques, sinon paléolithiques, qui sont les nôtres. Nous avons fait des progrès sur les trois fronts, mais je me concentrerai sur celui qui nous intéresse ici, le code de déontologie.

Nous voulions créer un instrument totalement transparent, limpide, capable de faire échec à tout soupçon de conduite inappropriée ou déshonorable des membres. Ce n'est pas le cas, mais je suis profondément convaincu, pour citer Felix Frankfurt, je crois, que la lumière du soleil est le meilleur désinfectant qui soit. À mon sens, il vaut beaucoup mieux pêcher par excès de transparence ou d'ouverture que de rechigner à divulguer de l'information.

Nous appliquons notre code depuis une année environ. La plupart du temps, il fonctionne de manière impeccable. Nous avons prévu un examen dans six mois environ, pour respecter la promesse que j'ai faite à la Chambre de le mettre à l'épreuve pendant une année et demie puis de faire une mise au point.

C'est avec grand plaisir que je laisserai M. Keith répondre à vos questions ou à vos observations et à celles de vos collègues.

Le sénateur Grafstein: Lord Williams, des collègues et moi avons examiné en détail votre code et l'approche que vous avez retenue, et nous avons été enchantés. Si vous le permettez, je vais faire un retour dans le temps. Votre code est appliqué depuis six mois maintenant. A-t-il suscité des critiques ou avez-vous relevé certains problèmes?

Mr. Williams: We have not had any criticisms or problems. We wanted to try for a light touch but allied to absolute transparency, and there was a certain amount of reluctance, of hesitation, particularly when we invited our colleagues to register not only their own interests, but also those of family, relatives, spouses and friends. We thought that was critically important. I cannot say that I detected any difficulty at all. Most people have settled into it and I think it is working well.

Senator Grafstein: Perhaps for the edification of all members of the committee here who have not read your code, could you describe briefly the public disclosure rules and the rationale for that disclosure?

Mr. Williams: The public disclosure required is to register in a document that is publicly available, maintained by my colleague, Mr. Keith, all relevant interests. Some interests will be plainly relevant, for instance, if you are paid by a parliamentary consultancy or if you have remunerated employment. Others are a matter of finer judgment, for instance, if you are in remunerated employment that has no particular bearing on your parliamentary duties but might well have a bearing on a specific question, piece of legislation or order.

The test we put to ourselves was not whether this would affect our conduct as individuals, but whether a reasonable member of the public might think that our conduct had been affected. That was the rationale behind saying that you must not only register your own interests, but also those of your family, relatives, friends and so forth.

There are also some absolute obligations of registration; namely, if you are a member of a public body, for instance, on the court of a university council, as I am, or a pro-chancellor, as I am, you have to declare that. You also are obliged to declare land holdings other than your own home. The key to it was — and we carefully wrote this in the code, which I hope would commend itself for your consideration — that if you are in any doubt, you seek advice from the registrar. This is very important in my judgment, because even if the registrar's advice is mistaken, that is a total defence, as it were, to any suggestion that you had not registered appropriately.

In addition to the registration, which of course not everyone will know about, we require all members to declare their interest when they are asking a question or speaking about legislation. They do not have to declare it in full, obviously. A shorthand reference is sufficient because anyone can find it in the register, which, critically, is brought up to date every week. It is available on the Internet to all members of the public. The last full bound volume was produced almost a year ago. The work that Mr. Keith and his office do makes sure that it is up to date.

Those are the reasons and the general rationale.

M. Williams: Non, nous n'avons reçu aucune critique et nous n'avons pas eu de problème. Nous voulions y aller en douce, en privilégiant la transparence absolue, ce qui a provoqué une certaine résistance, des hésitations, notamment quand nous avons invité nos collègues à déclarer non seulement leurs propres intérêts, mais aussi ceux de leur famille, de leurs parents, de leurs conjoints, de leurs amis. C'était primordial à nos yeux. Je n'ai relevé aucune difficulté manifeste. La plupart s'y sont faits et tout va bien.

Le sénateur Grafstein: Pour l'édification des membres du comité qui n'ont pas lu votre code, pourriez-vous donner une brève description du règlement relatif à la divulgation publique des intérêts et la justification de ce règlement?

M. Williams: Le règlement sur la divulgation publique prescrit l'inscription, dans un document accessible au public et tenu par mon collègue, M. Keith, de tous les intérêts pertinents. Dans certains cas, la pertinence des intérêts ne laisse aucun doute: par exemple, si vous êtes payé par un groupe conseil du Parlement ou si vous avez un emploi rémunéré. D'autres situations plus délicates demandent une réflexion plus poussée: par exemple, un membre peut occuper un emploi rémunéré qui n'a aucun lien particulier avec ses fonctions parlementaires mais qui peut avoir une incidence sur une question précise, sur une loi ou sur un décret.

Le critère pour en juger n'est pas l'incidence sur la conduite personnelle des membres, mais bien le risque qu'un citoyen raisonnable estime que notre conduite est en cause. C'est ce critère qui nous a amenés à exiger non seulement la déclaration des intérêts personnels, mais aussi ceux de la famille, des parents, des amis, et ainsi de suite.

Par ailleurs, certaines déclarations sont obligatoires: si une personne fait partie d'un organisme public — le tribunal d'un conseil universitaire, par exemple, comme c'est mon cas — ou si elle occupe un poste de pro-recteur, comme c'est aussi mon cas, elle est tenue de le déclarer. Il est aussi obligatoire de déclarer tout titre foncier autre que sa propre résidence. Le principe fondamental, que nous énonçons clairement dans le code dont je vous recommande chaudement la lecture, est que, en cas de doute, il faut demander l'avis du registraire. C'est un aspect primordial: même si le registraire vous donne un mauvais conseil, vous pourrez vous servir de ce conseil comme défense si jamais on vous accuse d'avoir manqué à l'obligation de déclaration.

Outre l'inscription au registre, qui ne sera pas connue de tous, bien entendu, nous demandons aux membres de déclarer leurs intérêts avant de poser une question ou de se prononcer sur une loi. De toute évidence, ils ne sont pas tenus de faire une déclaration complète. Une référence télégraphique suffit parce qu'il est ensuite facile de trouver l'information dans le registre, impérativement mis à jour toutes les semaines. Il est accessible sur Internet. Le dernier registre relié a été publié il y a presque une année. La mise à jour relève du bureau de M. Keith.

Ce sont les motivations et les fondements généraux de ce code.

Senator Grafstein: Perhaps others will get into the word “relevant,” but I notice that you do not detail the quantum of economic interest. You highlight interest, but you do not give quantum of interests.

Mr. Williams: That is so.

Senator Grafstein: What is the rationale?

Mr. Williams: Interestingly, I looked through the register today. There are some wealthy industrialists who simply register controlling shareholdings; some of them actually particularize the number of shares that they hold in a company. In fact, if you include your shareholding in our register, it is very easy to discover the actual quantum in the company’s house registers or annual reports, depending on the information sought. It is not really so much the quantum that affected us; rather it was the fact of having an interest. Once declared, I believe, the interest is sanitized because it is open.

Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords’ Interests, House of Lords: I should like to add something to what Lord Williams has said. You will appreciate that a register of this sort has at least two sides: There is the political side and the administrative side. It is fair to say that on the political side, the register has been fairly uncontroversial and has not caused any problems for members of the House.

It is equally fair to say that the register has created more work for the registrar than we were expecting at the time we formulated the code of conduct. Lord Williams and I were responsible for drafting the code of conduct, and at that time I had no idea that I would end up being the registrar.

It is fair to say that keeping the register up to date and publishing the up-to-date electronic version every Monday in term time is quite a burden. I am not saying it is a huge burden of work that we cannot cope with, but it certainly is more than we were expecting. I can give you a short example.

We probably make a couple of dozen, perhaps more, changes or amendments each week to the register and I see, on average, half a dozen members of the House in my office each week, sometimes for 5 or 10 minutes, sometimes for much longer, to discuss their problems and advise them on what they need to register.

Senator Joyal: Lord Williams, I should like to ask you to explain a little more about transparency and clearness, if I can use that word. In other words, your objective was to make the interests of members of the House of Lords plainly available to the public. Could you describe essentially what you imply by “transparency”? Do you mean that previously, the rules were not clear or appropriate and there was a history whereby some complaints from the public highlighted the need for an additional initiative? Can you explain further about the origin and the nature of the transparency you are talking about?

Le sénateur Grafstein: Certains de mes collègues vous questionneront sur le mot «relevant», ou pertinent. Pour ma part, j’ai été plutôt surpris qu’il ne soit jamais question de la valeur des intérêts économiques. Vous insistez sur les intérêts, jamais sur les montants.

M. Williams: C’est exact.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi?

M. Williams: Justement, j’ai feuilleté le registre aujourd’hui. Des industriels très fortunés se contentent de déclarer qu’ils contrôlent des actions; certains d’entre eux indiquent le nombre exact d’actions détenues dans une société donnée. S’il est inscrit au registre qu’un tel membre possède des actions dans une telle société, il est très facile ensuite de trouver le montant dans les livres ou les rapports annuels de cette société, selon l’information cherchée. Nous ne nous intéressons pas tant au montant qu’au fait de posséder un intérêt. En quelque sorte, la déclaration contribue à «purifier» un intérêt, parce qu’il devient connu.

M. Brendan Keith, greffier judiciaire principal et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords: J’aimerais compléter la réponse de lord Williams, si vous me le permettez. Vous devez comprendre qu’un registre de cette nature a deux volets: un volet politique et un volet administratif. Pour ce qui est de l’aspect politique, le registre n’a suscité aucune controverse marquée et les membres de la Chambre y ont adhéré facilement.

Il faut ajouter à cela que le registre a exigé plus de travail du registraire que prévu au moment de la rédaction du code de déontologie. J’ai rédigé la première version du code avec Lord Williams. À ce moment, je n’avais aucune idée que je deviendrais le registraire.

Il faut dire aussi que la mise à jour du registre et la publication d’une version électronique à jour tous les lundis, sans délai, relèvent de l’exploit. Je ne dis pas que la charge de travail est si énorme qu’elle dépasse nos capacités, mais elle dépasse les prévisions, c’est clair. Je vais vous donner un court exemple.

Chaque semaine, nous apportons quelques dizaines, peut-être plus, de modifications au registre et, en moyenne, cinq ou six membres viennent me voir à mon bureau. Ils peuvent rester cinq ou dix minutes, parfois beaucoup plus longtemps, pour m’exposer leurs problèmes et pour recevoir mes conseils sur les déclarations qu’ils doivent faire.

Le sénateur Joyal: Lord Williams, j’aimerais beaucoup que vous nous expliquiez un peu plus ce que vous entendez par transparence et par clarté, si je puis me permettre d’utiliser ce mot. Votre objectif était tout simplement de rendre le registre des intérêts des membres de la Chambre des lords accessible au public. Pouvez-vous nous dire au juste ce que vous entendez par «transparence»? Voulez-vous dire que, auparavant, les règles n’étaient pas suffisamment claires ou appropriées et que des plaintes du public vous ont obligés à pousser plus loin? Pouvez-vous nous en dire plus sur les origines et la nature du concept de transparence tel que vous l’entendez?

Mr. Williams: My own approach is this: If you are in public life, you should be alert to possible elephant traps. It is better for a legislature not to wait until criticism falls upon it because of apparent secrecy. One of the curses of British society is obsessive secrecy for no useful purpose.

It seemed to us that it would be much better to have a voluntary register, for us to take the initiative. Members of the public have a high regard for the House of Lords. We are not powerful legislatively, but we are extremely powerful in terms of influence. I thought it would be much better, and still believe, if any member of the public who thinks so-and-so is only feathering his or her nest can be reassured that their suspicions are unfounded, or maybe partially justified, by looking at the register and noticing whether that individual declares the interest orally in a debate on a piece of legislation.

I think we have a duty to be proactive in opening all relevant matters to the public who, after all, we serve. We are enormously privileged here to do so, as is anyone who is a member of any legislature.

I do not think there was an enormous demand from the public to know about the interests of the Lords. There was significant public disquiet some years ago about allegations of corrupt practices in the Commons. I simply thought, let us be open and transparent. If you are in public life — and I do not mean to sound pompous — you should not have anything that you wish to hide. If you disclose everything, it implies to me that you can sleep well at night with a clear conscience.

Senator Joyal: My second question is in relation to the structure you decided to implement. Why did you choose to have your own code and registrar in the Lords and not share the same registrar or the same system with the Commons? Why did you decide in the Lords to remain totally autonomous and separate from the Commons?

Mr. Williams: Partly because our history is one of being very different. For instance, no member of the House of Lords is remunerated, apart from ministers. They are simply given expenses. The Commons has a much more direct opportunity to lobby ministers, and certainly to affect legislation. We are influential, but not powerful in that sense. It seemed to us that we needed a light-touch regime that would be acceptable to members here but that would do the work that we wished it to do. Certainly on the experience of the past year, I think it has been successful. The Commons needed a different structure. They are much more partisan and more aggressive in party terms than we are. We tend to think that people are likely to be trustworthy, and we have given them the opportunity to demonstrate that.

When we have the 18-month review, which will be in the autumn of this year, if we have used too light a touch, I am sure we will be told that. My guess is that we will not and that by and large — and I do not want to be unduly complacent — people are satisfied with the way it works.

M. Williams: À mon avis, toute personne qui accède au domaine public doit se prémunir contre les pièges les plus grossiers. Une législature ne doit pas attendre pour agir qu'on l'accuse de vouloir dissimuler l'information. L'un des fléaux de la société britannique est l'obsession du secret quand il n'est pas vraiment nécessaire.

Il nous est apparu souhaitable d'instaurer un registre de notre propre chef, de prendre l'initiative. Le public voue un grand respect à la Chambre des lords. Nous avons un très faible pouvoir législatif, mais notre pouvoir d'influence est énorme. J'ai toujours cru, et je continue de croire, qu'il est plus simple de dire à un citoyen qui prétend qu'untel est là «pour faire son beurre» de consulter le registre, pour qu'il constate lui-même que ses doutes ne sont pas fondés, ou partiellement justifiés, et qu'il puisse entendre la déclaration orale des intérêts pertinents lors des délibérations autour d'un document législatif quelconque.

Nous devons être proactifs, favoriser la divulgation de tout ce qui est pertinent aux yeux du public, les gens que nous servons. Nous avons l'immense privilège de servir la population, que tous les membres d'une législature ont.

Je n'ai jamais senti de pressions du public concernant la déclaration des intérêts des lords. Voici quelques années, des allégations de pratiques frauduleuses contre des membres de la Chambre des communes ont fait passablement de vagues dans le public. À mon sens, il est clair que l'ouverture et la transparence sont nos meilleurs atouts. Au risque de paraître pompeux, je suis convaincu que quiconque exerce un métier public devrait s'assurer de n'avoir rien à cacher. Pour dormir la conscience en paix, il faut déclarer ce qui est à déclarer.

Le sénateur Joyal: Ma deuxième question a trait à la structure en place. Pourquoi avoir choisi un code et un registre distincts pour la Chambre des lords? Pourquoi n'avez-vous pas repris le même registre et le même régime que ceux des Communes? Pourquoi les lords ont-ils opté pour l'autonomie et l'indépendance complètes par rapport aux Communes?

M. Williams: Historiquement, nous avons toujours été très différents des Communes. Par exemple, les membres de la Chambre des lords ne reçoivent aucun salaire, sauf les ministres. Ils reçoivent uniquement des allocations de dépenses. Les membres des Communes sont beaucoup mieux placés pour faire du lobbying auprès des ministres ou pour influencer la teneur des lois. Nous avons de l'influence, mais aucun pouvoir législatif. Nous voulions un régime allégé, accepté par les membres mais efficace compte tenu des objectifs. L'expérience de la dernière année semble concluante. Les Communes avaient besoin d'une autre structure. Les intérêts partisans y ont beaucoup plus de place, les membres défendent leur parti avec beaucoup plus d'âpreté. À notre sens, il faut faire confiance aux gens et leur donner la possibilité de prouver qu'ils sont dignes de cette confiance.

Quand nous ferons l'examen prévu après 18 mois d'application, à l'automne prochain, je suis certain qu'on se fera un plaisir de nous signaler tout excès de légèreté. Je doute fort que ce soit le cas — sans vouloir être complaisant — parce que les gens sont satisfaits jusqu'à maintenant.

Mr. Keith: Lord Williams has said that there are significant differences in the history of the two Houses here. However, of course, there are also significant differences in the way they work now.

Essentially, the House of Lords is a largely appointed, part-time body. It is not a house of professional politicians and they do not receive a salary.

This makes the House of Lords sufficiently different from the House of Commons to put questions into one's mind as to whether a code of conduct would be applicable to both Houses as constituted at present. Of course, if there were to be changes in the composition of the House of Lords, or if the House of Lords were to become a different sort of legislative body, there might well be a stronger case for a common code of conduct.

It is also fair to say — and I would like to emphasize the point Lord Williams made — that our code of conduct was not made in response to any perceptions or allegations of wrongdoing by members. There have been no suggestions at all in the relevant years that members of the House of Lords have not been behaving properly. The whole point of the code of conduct is partly, as Lord Williams said, to anticipate any such suggestions, partly to be transparent, and just partly to — am I allowed to use the word? — modernize the system. It is partly to bring the House up to date, because every other public body, be they legal, medical or others, have codes of conduct.

Senator Joyal: Can you explain to us why you decided to go the rules route, that is, to adopt the code of conduct and the procedure through the rules of the Lords, and not through the statutory enactment of legislation?

Mr. Williams: I think partly because, conceptually, of the sovereignty of Parliament. We did want, as I said earlier, a light touch. We wanted to make the remedy appropriate to what might have been the ill. We thought — if we thought of it at all — that a statute would be too much of a sledgehammer to crack a nut, partly because of the reasons Mr. Keith has given. If it does not work, we will have to reconsider. The great advantage we have is that Mr. Keith, as the registrar, and his office administer this; if there are complaints, they will be considered, if there is any virtue in them, by a subcommittee, and the House does pride itself on being self-regulatory. As you know, we do not actually have a speaker. We do regulate ourselves, by and large successfully.

I repeat, if anything seems to be insufficiently rigorous, then we shall return to this in the autumn of this year. We never really contemplated the statutory route.

Mr. Keith: There is another reason, I think, why we did not contemplate the statutory route. That is to say, any code of conduct has to take account of the constitutional position. As you know, we have a doctrine at Westminster of parliamentary

M. Keith: Lord Williams a parlé des différences marquées entre le passé de nos deux Chambres. J'ajouterai que les méthodes de fonctionnement actuelles sont tout aussi différentes.

Essentiellement, la Chambre des lords est constituée de membres nommés, qui y travaillent à temps partiel. Les membres ne sont pas des politiciens professionnels, et ils ne reçoivent aucun salaire.

Cette distinction entre la Chambre des lords et la Chambre des communes est suffisante pour remettre en question toute velléité d'appliquer un code de déontologie unique aux deux Chambres telles qu'elles existent actuellement. Bien entendu, si des changements étaient apportés à la structure de la Chambre des lords, ou si la Chambre des lords devenait un autre type de corps législatif, il faudrait réfléchir sérieusement à la possibilité d'un code commun.

Il faut aussi souligner — j'insiste sur cette précision apportée par lord Williams — que notre code de déontologie n'est pas un produit de perceptions ou d'allégations d'actes répréhensibles de nos membres. On n'a jamais reproché, durant toutes ces années, aux membres de la Chambre des lords d'avoir commis quelque geste répréhensible. L'objet du code de déontologie, comme lord Williams l'a affirmé, est en partie d'anticiper toute allégation de ce genre, en partie de garantir la transparence et, dans une moindre mesure — si vous me permettez ce vocable —, de moderniser le système. Il s'agit notamment de mettre la Chambre au diapason des autres organismes publics, qu'ils soient juridiques, médicaux ou peu importe, qui ont tous un code de déontologie.

Le sénateur Joyal: Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous avez choisi la voie réglementaire, d'inscrire le code de déontologie et la procédure dans le règlement de la Chambre des lords, au lieu de la voie législative?

M. Williams: Cette décision est attribuable en partie, théoriquement, à la souveraineté du Parlement. Nous visions, je le répète, une structure légère. Nous souhaitions que le remède soit adapté au diagnostic. À nos yeux — je ne suis pas certain que nous y ayons réfléchi, à vrai dire —, la voie législative aurait donné un remède de cheval. Comme si nous avions pris un marteau-pilon pour ouvrir une noisette, pour les raisons évoquées par M. Keith, notamment. Si l'avenue choisie n'est pas la bonne, rien ne nous empêche de faire marche arrière. Le grand avantage de cette formule vient de ce que l'administration est confiée au bureau de M. Keith, notre registraire. S'il y a des plaintes, elles seront examinées, si elles sont fondées, par un sous-comité. La Chambre tire une grande fierté de son statut d'organisme autoréglementé. Vous n'êtes pas sans savoir que nous n'avons pas de président. Nous nous réglementons nous-mêmes, avec grand succès.

Je le répète, si nous décelons un vice sur le plan de la rigueur, nous en reparlerons cet automne. Nous n'avons jamais vraiment envisagé la voie législative.

M. Keith: Une autre raison, je crois, nous a poussés à ignorer la voie législative. Tout code de déontologie doit tenir compte de la position constitutionnelle. Vous connaissez sûrement la doctrine du privilège parlementaire en vigueur à Westminster, que l'on

privilege, a doctrine known as “exclusive cognizance,” which means essentially that the House is responsible for its own internal affairs, free from interference by the executive and the judiciary. If you were to take the statutory route, there is the possibility, shall we say, that you might find yourselves being subjected to judicial review in a way that was not anticipated.

Parliamentary privilege has never been a big issue in the House of Lords. However, it has been a significant issue over the years in the House of Commons. I cannot honestly speak for them, but I am sure they do have some fears about the possibility of judicial review, were statute law to be involved in the appointment, for example, of the Parliamentary Commissioner for Standards.

Senator Stratton: Gentlemen, could you tell us how a complaint is brought forward? When it is, what is the process for the investigation of that complaint? If possible, and as briefly as you can, can you give us the reasons why the particular process was selected as you go through each step?

Mr. Williams: We have actually written that into paragraph 19 of the code, which deals with enforcement.

It is suggested that, if there is an allegation or a complaint, it should be raised with the member involved initially, although there are circumstances where you could raise it with the party leader or the chief whip.

The allegation is then taken forward privately to the subcommittee on Lord’s interests. The subcommittee can decide either to investigate it further or to dismiss it. We wrote in specifically that members should have the same protections and safeguards as those applied in the courts and professional disciplinary bodies. If the subcommittee finds the allegation proved, there is a right of appeal to the full committee of privileges.

I say that is in the code. We have not actually had a complaint that was proceeded with, so we are very much in uncharted waters.

The safeguard, as I mentioned earlier, was that if you can say, “I asked the registrar for his advice and he said this was fine,” that is a complete defence. Personally, I think that complaints are likely to be relatively few.

Mr. Keith: May I add, please, that we have not yet had a complaint. When we were drafting the code of conduct, we were very conscious of making the procedures fair to any member of the House who might be accused of non-compliance with the code.

Some years ago, I was Clerk to the Joint Committee on Parliamentary Privilege at Westminster, which sat under Lord Nicholls. That report set out a new, modern doctrine of parliamentary privilege and how it should be applied in modern conditions. Lord Nicholls emphasized the importance of fair procedures for the accused person, so this code of conduct is very scrupulous in ensuring that the accused member has every opportunity to answer the allegations in a way that, while not as rigorous as a court, is similar.

appelle la doctrine de la «exclusive cognizance», ou compétence exclusive, qui confère à la Chambre la maîtrise absolue sur ses affaires internes, sans droit d’ingérence de la direction ni de l’appareil judiciaire. Or, la voie législative risque justement d’ouvrir le champ au contrôle judiciaire, au détriment de ce qui était prévu.

Si le privilège parlementaire n’a jamais été une question épineuse à la Chambre des lords, il en est tout autrement aux Communes. Je ne veux pas parler en leur nom, mais je suis convaincu que les membres ne sont pas très friands à l’idée de s’exposer à des contrôles judiciaires, ce qui serait possible notamment si le commissaire aux normes parlementaires était nommé en vertu d’une disposition législative.

Le sénateur Stratton: Messieurs, pouvez-vous nous préciser comment les plaintes sont déposées? Et une fois la plainte déposée, comment procède-t-on à l’enquête? Si vous le pouvez et le plus brièvement possible, pouvez-vous nous exposer les fondements de chaque étape du processus de traitement?

M. Williams: Ce processus est décrit au paragraphe 19 du code, qui porte sur l’application.

On y suggère que le membre visé soit le premier avisé d’une plainte qui le concerne ou, dans certaines circonstances, le premier saisi de la plainte peut être le chef du parti ou le whip en chef.

Le Sous-comité sur les intérêts des lords est ensuite saisi confidentiellement de la plainte. Il peut opter pour un examen ou pour le rejet des allégations. Nous avons précisé que les membres doivent jouir des mêmes protections et garanties que celles qui sont en vigueur dans les cours et les organismes disciplinaires professionnels. Si le sous-comité conclut à la véracité de l’allégation, il y aura droit d’appel à la commission plénière des privilèges.

Je précise que c’est ce qui est écrit dans le code. Comme nous n’avons jamais reçu de plainte, nous nageons plutôt en eaux inconnues.

La garantie, comme je l’ai déjà dit, vient de la possibilité de dire: «J’ai consulté le registraire et il m’a donné son accord.» C’est un motif de défense absolu. Je crois personnellement qu’il y aura probablement très peu de plaintes.

M. Keith: Puis-je ajouter que nous n’avons reçu aucune plainte à ce jour. Quand nous rédigeons le code de déontologie, nous avons porté une grande attention à l’équité de la procédure de traitement des accusations de non-conformité au code contre un membre de la Chambre.

Il y a de cela quelques années, j’étais greffier du Comité conjoint sur le privilège parlementaire à Westminster, présidé par lord Nicholls. Le rapport fait état d’une doctrine renouvelée et moderne du privilège parlementaire et des modalités d’application dans un contexte moderne. Lord Nicholls insiste sur l’importance d’une procédure équitable pour l’accusé, et nous avons par conséquent pris soin d’inscrire dans le code comment un membre accusé peut se défendre. Les moyens prévus, bien que moins rigoureux, ressemblent à ceux d’un tribunal.

Mr. Williams: We also were particularly conscious of the fact that in the House of Commons there is a feeling that complaints are raised for improper party political purposes. There is always that danger, and that is why we said originally the complaints should be made in private. There is the capability of doing enormous damage to someone with a malicious or mischievous complaint.

Senator Stratton: I would imagine that public pressure, meaning media pressure, would bring about a complaint; I believe it would take that kind of pressure for a complaint to be filed. It would then take the will of one or two members to actually file that complaint.

That, in itself, is something of which one must be particularly certain before proceeding.

The worry we have is if that likely were the process, there would be a high degree of reluctance on the part of a senator to bring a complaint.

Mr. Williams: I feel very strongly that the complaint should not be limited to members of the House of Lords. Mine is a minority voice, but it seems to me that if a member of the public or a Member of Parliament in the House of Commons has a complaint, it should not be excluded because of the reluctance of one colleague to make a complaint against another.

I am in the minority on that, but I hope to return to this in the autumn because you do need protection for individuals. If this is to be a public document for the benefit of the public, then the public ought to have an opportunity to raise a complaint. That is my opinion, and I am a minority of one at the moment.

Senator Smith: Gentlemen, I want to return briefly to the point that emerged at the end of Senator Joyal's questions regarding the mechanism for implementing what I think there is a consensus on in terms of a code, and that is going the route of resolution as opposed to statute.

We use the words "privilege" and "justiciable" all the time. The phrase "exclusive cognizance" is not yet in our lexicon.

Some Hon Senators: Oh! Oh!

Senator Grafstein: You have just not read deeply or long enough about the history of the Senate.

Senator Smith: I defer to the wisdom of my elder.

In any event, there have been a few British cases in which there were excursions into the sphere of privilege. Perhaps you can enlarge a little on whether the decision to go that route was unanimous. Tell us a little more about how you came to embrace this route as opposed to the route of statute.

Mr. Williams: This was, in many ways, a significant change for the House of Lords. As with all reverent bodies, most change is viewed with suspicion. I set up a leaders' working group of about half a dozen people, which I chaired, and we produced a minority

M. Williams: Nous étions particulièrement conscients que, à la Chambre des communes, les plaintes semblent souvent découler d'intérêts politiques partisans qui ne sont pas toujours justifiés. C'est un danger permanent, et c'est pourquoi nous voulions insister sur la confidentialité du processus de dépôt. Une plainte calomnieuse ou malveillante peut faire considérablement de tort.

Le sénateur Stratton: J'imagine que les plaintes viennent de la pression publique, pour ne pas dire des médias. Sans cette pression, il n'y aurait jamais de plainte, à mon avis. Il faut ensuite qu'un membre ou deux soient prêts à déposer la plainte.

Il faut être bien certain de ce qui en est avant d'entamer une procédure quelconque.

L'ennui avec un tel processus est que nos sénateurs hésiteraient beaucoup à déposer une plainte.

M. Williams: Je suis convaincu qu'il ne faut pas réserver la capacité de porter plainte aux membres de la Chambre des lords. La plupart de mes collègues pensent le contraire, mais il me semble que si un membre du public ou un député de la Chambre des communes veut déposer une plainte, il ne devrait pas en être empêché parce que des collègues hésitent à porter plainte les uns contre les autres.

Je suis parmi les rares à penser ainsi, mais je compte bien y revenir cet automne. Il faut protéger les individus. Si nous voulons que le registre soit un instrument qui sert l'intérêt du public, il faut lui donner la possibilité de porter plainte. C'est mon opinion, mais elle est minoritaire pour l'instant.

Le sénateur Smith: Messieurs, j'aimerais revenir brièvement sur un point effleuré à la fin des questions du sénateur Joyal. Le sénateur a parlé d'un mécanisme d'adoption du code qui semble avoir fait l'unanimité, la voie réglementaire, qui a été préférée à la voie législative.

Les mots «privilegé» et «justiciable» nous sont très familiers. Cependant, la notion de «compétence exclusive» ne fait pas encore partie de notre vocabulaire.

Des voix: Oh! Oh!

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas lu assez en détail ou assez longuement sur l'historique du Sénat.

Le sénateur Smith: Je m'incline devant la sagesse de mon aîné.

Quoi qu'il en soit, quelques affaires jugées en Grande-Bretagne mettaient en cause la question du privilège. Pourriez-vous élargir un peu et nous indiquer si le mécanisme choisi a fait l'unanimité? Pouvez-vous nous dire brièvement comment vous avez choisi cette voie plutôt que la voie législative?

M. Williams: Ce code, sous maints aspects, représente un changement important pour la Chambre des lords. Et, comme toujours au sein des organismes vénéralisés, le changement est plutôt suspect. J'ai réuni un groupe de travail composé de six membres,

report. When it came to the chamber itself, the recommendations of my committee were accepted by only about three votes, so there was a good deal of caution at that time.

There are two things here. First, we thought that this was an appropriate series of remedies. Second, if there had been any suggestion that the courts would be interfering, or that it were to be justiciable, I think probably the motion would have failed.

We want to have an apt series of remedies for what we are able to define as possible problems. Certainly at the moment the corruption laws in this country will be clarified so that members of Parliament will be liable to criminal prosecution for corruption. That is, of course, off the spectrum of what we are discussing.

At the moment I think that this is a workable, manageable scheme, and we have not needed to go any further. However, it is always necessary to go cautiously to get colleagues who are used to a different regime or no regime at all to embrace progress.

Mr. Keith: May I say that I am not surprised that you do not have the words “exclusive cognizance” on your lips every day of the week. Not many people, even at Westminster, go about using that expression. A more modern way of saying it would be “self-regulation.” You would be much more familiar with the concept of self-regulation. The basic idea is that Parliament is special, and that in order to do their job, members of Parliament need special privileges. Now, we cannot think of a better word than “privilege,” even though it has connotations that tend to upset some people because they think privilege is unfair and something that people ought not to have.

Parliamentary privilege is designed simply to enable members of Parliament to do their job. Self-regulation is something with which we are very familiar in the House of Lords because, as Lord Williams said, we do not have a speaker who gives rulings. The House itself decides most of its procedures and if the House wants to change them, it can.

Self-regulation is very important in many ways. For example, unless expressly stated, statute law does not apply to Parliament. For example, licensing laws do not apply within the Palace of Westminster unless the House chooses to apply them to itself. Self-regulation is the way that the House has chosen to deal with complaints against the behaviour of members.

Now, if self-regulation is at one end of the rainbow and at the other end is legislation, or regulation by outside forces, between those two extremes you can find various positions that will suit your legislature, depending on your local circumstances. Our resting place for the moment is closer to self-regulation than, say, the House of Commons at Westminster, but the House of Commons in turn is much closer to self-regulation than the devolved assemblies that we have set up in the United Kingdom in the past four or five years.

que je présidais, et nous avons produit un rapport minoritaire. Une fois déposées devant la Chambre, les recommandations de mon comité ont été acceptées avec une majorité de trois voix, ce qui nous a obligés à faire preuve d’une certaine prudence.

Deux choses sont à souligner. Tout d’abord, nous étions convaincus de la validité des solutions proposées. Ensuite, s’il y avait eu quelque doute que ce soit relativement au risque d’ingérence des tribunaux ou à la compétence des tribunaux sur la question, je ne crois pas que la motion aurait passé.

Nous voulons proposer des solutions efficaces à des problèmes anticipés. Nous savons que notre pays entend modifier les lois sur la corruption, ce qui rendrait les parlementaires accusés de corruption passibles de poursuite au criminel. Bien entendu, ce n’est pas notre propos aujourd’hui.

Ce code m’apparaît, pour l’instant du moins, réalisable et pratique, et je crois que nous pouvons nous arrêter là. Cependant, nous devons aller avec doigté pour convaincre nos collègues habitués à un autre régime ou à pas de régime du tout des avantages du progrès.

M. Keith: Je ne suis pas surpris le moins du monde que vous n’ayez pas l’expression «compétence exclusive» constamment à la bouche. C’est une expression rarement utilisée, même à Westminster. En termes plus modernes, nous parlerions d’«autoréglementation». Je suis certain que vous êtes plus familiers avec ce concept. À la base, il faut se rappeler le caractère particulier d’une institution comme le Parlement, dont les membres, pour bien faire leur travail, doivent jouir de privilèges spéciaux. Nous n’avons pas encore trouvé de meilleur mot que «privilege», même si pour certains il évoque une inégalité qui ne devrait pas être, des avantages qui ne sont pas mérités.

Le privilège parlementaire est un outil qui habilite les membres du Parlement à bien faire leur travail. L’autoréglementation est un concept que nous connaissons bien à la Chambre des lords parce que, comme l’a souligné lord Williams, nous n’avons pas de président pour nous dire quoi faire. La Chambre décide elle-même de sa procédure. Si elle veut la modifier, rien ne l’en empêche.

L’autoréglementation est importante pour maintes raisons. Notamment, à moins de disposition expresse, les lois ne s’appliquent pas au Parlement. Par exemple, les lois sur la délivrance des permis ne s’appliquent pas au Palais de Westminster, sauf si la Chambre choisit elle-même de s’y soumettre. La Chambre a choisi de traiter les plaintes concernant la conduite de ses membres par un mécanisme autoréglementé.

Maintenant, si nous plaçons l’autoréglementation à une extrémité du spectre et la législation à l’autre, ou la réglementation imposée de l’extérieur, il se trouve entre les deux extrémités diverses possibilités qui pourront convenir à votre législature, selon la conjoncture. La Chambre des lords penche plus vers l’autoréglementation que la Chambre des communes à Westminster, qui est elle-même beaucoup plus proche d’un régime autoréglementé que les assemblées en régime de dévolution que le Royaume-Uni a mises sur pied au cours des quatre ou cinq dernières années.

You must decide for yourselves, taking account of your circumstances, the degree to which you are willing to sacrifice self-regulation in order to achieve the end of convincing the public that members of your house are beyond reproach in their behaviour.

Mr. Williams: Would you excuse me, senators? I have to go and vote, but Mr. Keith will remain as a sacrificial lamb.

Senator Smith: I was going to ask this question of His Lordship, but perhaps you know the answer, Mr. Keith.

I believe you said that the motion passed by three votes. Did the debate deal with whether it would be by resolution, statute or some other means?

Mr. Keith: The short answer is no. I will take you back into some recent history. In the mid 1990s, there were serious allegations against members of the House of Commons at Westminster in an affair called “cash for questions.”

The details do not matter, but one of the results of this business was that the Prime Minister of the day set up a body called the Committee on Standards in Public Life.

The first task of the Committee on Standards in Public Life was to examine the conduct of the members of the House of Commons and recommend ways to achieve greater public confidence in that conduct.

At that time, the Committee on Standards in Public Life was intending to look at the House of Lords also, as part of Parliament. However, they did not, because the House was engaging in its own review under Lord Griffiths at the time. The Griffiths committee produced a regime that lasted from 1995 to 2002, when it was replaced by the present regime and code of conduct.

As I said earlier, we did not come up with our code of conduct in response to any allegations of wrongdoing. The debate in the group chaired by Lord Williams was not so much over whether there should be a code of conduct — everybody at that time accepted that because the Committee on Standards in Public Life had recommended that we should have a code of conduct. Indeed, the terms of reference of Lord Williams’s group was to find ways to implement the recommendations of the Committee on Standards in Public Life.

Thus, the debate was not on whether there should be a code of conduct. The controversy and the vote in the House were essentially on what kind of code. How much detail did you need to have? Which particular interests should be spelt out in the code as needing to be regulated and registered? The split was between those on Lord Williams’s side of the argument, who wanted a more demanding code, and others wanted a less comprehensive and less demanding code. The majority of three was in favour of a more demanding code, which is the one that we have at the moment, as opposed to one that would have been, in some ways, less of a burden on members of the House.

La décision vous appartient. Vous devrez tenir compte des circonstances qui vous sont propres et évaluer dans quelle mesure vous êtes prêts à sacrifier l’autoréglementation pour convaincre la population du comportement irréprochable des membres de votre Chambre.

M. Williams: Je vous prie de m’excuser, messieurs et mesdames, mais je dois aller voter. Je vous laisse M. Keith comme agneau du sacrifice.

Le sénateur Smith: J’allais poser cette question au lord Williams, mais vous connaissez peut-être la réponse, monsieur Keith.

Je vous ai entendu dire que la motion avait été adoptée avec une majorité de trois voix. Avez-vous discuté du mode d’adoption, par résolution, par loi ou par tout autre moyen?

M. Keith: La réponse courte est non. Je vais vous ramener à notre passé récent. Au milieu des années 90, des membres de la Chambre des communes à Westminster ont fait l’objet de graves allégations. L’affaire a été surnommée «payez pour des questions».

Sans entrer dans les détails, l’affaire a notamment conduit le premier ministre en poste à créer un comité sur les normes dans la vie publique.

Le premier mandat du comité consistait à étudier la conduite des membres de la Chambre des communes et de recommander des moyens pour accroître la confiance du public à cet égard.

À ce moment, le Comité sur les normes dans la vie publique avait l’intention d’en faire autant pour la Chambre des lords, une autre constituante du Parlement. Il n’a pas eu à le faire parce que la Chambre des lords avait déjà entrepris un exercice semblable sous la direction de lord Griffiths. Le Comité Griffiths a établi un régime qui est resté de 1995 à 2002, avant d’être remplacé par le régime et le code de déontologie actuels.

Comme je l’ai déjà dit, nous n’avons pas rédigé notre code de déontologie en réaction à des allégations d’actes répréhensibles. Le groupe présidé par lord Williams ne s’est pas vraiment interrogé sur la nécessité d’un code de déontologie — tous avaient reconnu cette nécessité énoncée par le Comité sur les normes dans la vie publique. Le mandat du groupe Williams était plutôt de trouver des moyens de mise en œuvre des recommandations du comité.

Il n’y a pas eu de débat sur la pertinence d’un code de déontologie. La controverse et le vote de la Chambre ont porté essentiellement sur la nature du code. Quel niveau de détail devait-il contenir? Quels intérêts le code devait-il désigner comme étant réglementés et déclarés? Les dissensions séparaient les tenants de la position de lord Williams, qui penchaient en faveur d’un code plus exigeant, et ceux qui étaient d’avis que le code devait être moins complet et moins exigeant. La première formule ayant été préférée par trois personnes de plus, c’est celle qui est en application actuellement. Autrement, nous aurions eu un code qui, sous certains aspects, aurait été moins exigeant pour les membres de la Chambre.

Senator Smith: Would it be fair to say that there was never any serious thought given to pursuing the statute route?

Mr. Keith: Yes. There was no serious thought given to pursuing the statute route for the reasons that I have indicated. Our House has a long tradition of self-regulation. Therefore, the statutory route would not have been the first thing to occur to us. Also, I was very conscious, having been Clerk to the Joint Committee on Parliamentary Privilege, of the constitutional position and the need to protect members of the House against the possibility of encroachment by the courts.

Senator Smith: Thank you.

Senator Fraser: My question is for you, Mr. Keith. I was interested in the description of your role, because it is significantly more than that of a simple recorder of fact. You give advice frequently, and your advice, if followed, provides an absolute defence.

Mr. Keith: Yes.

Senator Fraser: You play a very important role in this system. It is a rule of thumb that one of the ways that one can build public confidence in a regulatory regime of this nature is to ensure the independence of the people who are administering it. However, you are basically, as I understand it, a creature of the House of Lords. You are an employee of the House of Lords.

Mr. Keith: Yes.

Senator Fraser: Does this create an actual or perceived conflict? I am not impugning you personally. I am talking about structure. Is it a potential difficulty?

When a question is difficult, and you are giving advice to someone who may have something to say about your future employment, how do you cope with that?

Mr. Keith: The Committee on Standards in Public Life, when looking at the House of Lords and making its recommendations for the code of conduct, decided that it was not necessary for the House of Lords to appoint a parliamentary commissioner for standards, which is the model of the House of Commons.

We did not really look at the question of appointing a parliamentary commissioner in the House of Lords, because the Neill committee — the Committee on Standards in Public Life — had decided that we did not need a commissioner.

My position is somewhere between the position in the House of Commons at Westminster of the Registrar of Members' Interests and the Parliamentary Commissioner for Standards. I do give advice, and the code of conduct was expressly drafted by Lord Williams to give significant power to the Registrar of Lords' Interests because we wanted to encourage members to be open.

The group of which Lord Williams was chairman took the view that one way to encourage members to be open would be to say that, if they took the advice of the registrar, they had a complete defence against allegations of underhandedness, lack of openness or wrongdoing.

Le sénateur Smith: Est-il juste de dire que la voie législative n'a jamais été sérieusement envisagée?

M. Keith: Oui. Il n'y a pas eu de réflexion sérieuse à cet effet, pour les raisons que j'ai données. Notre Chambre a une longue tradition d'autoréglementation, et la voie législative n'est pas celle qui nous vient à l'esprit d'emblée. Par ailleurs, comme j'ai déjà été greffier du Comité conjoint sur le privilège parlementaire, j'avais une conscience aiguë de notre position constitutionnelle et de la nécessité de protéger les membres de la Chambre contre toute possibilité d'ingérence des tribunaux.

Le sénateur Smith: Merci.

Le sénateur Fraser: Ma question s'adresse à vous, monsieur Keith. La description de votre fonction m'intéresse beaucoup. Vous ne vous limitez pas à consigner des événements. Vous donnez des conseils et, s'ils sont suivis, ces conseils représentent un motif de défense.

M. Keith: Oui.

Le sénateur Fraser: Vous jouez un important rôle à l'intérieur du système. Un facteur essentiel pour bâtir la confiance du public à l'endroit d'un régime réglementaire est de garantir l'autonomie de ceux qui l'administrent. Toutefois, si j'ai bien compris, votre fonction a été créée par la Chambre des lords elle-même. Vous êtes son employé.

M. Keith: Oui.

Le sénateur Fraser: Ce lien donne-t-il lieu à des conflits perçus ou réels? Je ne mets pas en cause votre crédibilité personnelle. Je parle de la structure. S'agit-il d'une difficulté potentielle?

Quand vous avez devant vous une question difficile et que vous donnez des conseils à quelqu'un qui pourrait avoir une influence sur votre avenir professionnel, comment vous en sortez-vous?

M. Keith: Le Comité sur les normes dans la vie publique, quand il a examiné la structure de la Chambre des lords et qu'il a recommandé l'adoption d'un code de déontologie, a établi qu'il n'était pas nécessaire que la Chambre des lords nomme un commissaire aux normes parlementaires, selon le modèle de la Chambre des communes.

Nous n'avons pas vraiment examiné la question du commissaire aux normes parlementaires de la Chambre des lords parce que le Comité Neill — le Comité sur les normes dans la vie publique — avait conclu que nous n'en avions pas besoin.

Mon rôle se trouve à mi-chemin entre celui du registraire des intérêts des membres de la Chambre des communes à Westminster et celui du commissaire aux normes parlementaires. Je prodigue des conseils et, selon le souhait de lord Williams, le code de déontologie reconnaît des pouvoirs significatifs au registraire des intérêts des lords, pour favoriser l'ouverture des membres.

Aux yeux du groupe présidé par lord Williams, l'une des façons de favoriser l'ouverture des membres était de les convaincre que, s'ils mettaient à exécution les conseils du registraire, ils seraient entièrement protégés en cas d'allégations d'acte déloyal, de dissimulation ou de fraude.

Do not forget that at the time that we were doing this, I was clerk of the journals. I had nothing to do with this registrar business. Another individual was registrar. The only reason I am registrar is because he retired last July, and I found myself appointed to succeed him. Therefore, at the time that we were creating this position, I had no idea that I would fill it.

We wanted to give the registrar considerable power so that members would be open and the purpose of the code of conduct would be fulfilled. We might have given him too much of a burden, in one sense.

Lord Nolan was the previous chairman of the subcommittee on Lords' interests. His name may be familiar to you because he was the first chairman of the Committee on Standards in Public Life. He was in at the beginning of the debate on standards in the U.K. Lord Nolan thought that the registrar had, perhaps, too heavy a burden imposed by the code of conduct.

That could be debated. As we are having a review of the code in six months' time, that will be one of the many questions to be examined.

However, the placing of responsibility on the position of the registrar was deliberate for the basic purpose of persuading members that it was in their interests to comply with the code of conduct.

Senator Fraser: Could you tell us why the Neill committee did not think an independent commissioner was the appropriate way to go for the House of Lords?

Mr. Keith: Any code of conduct must be proportionate to the degree of mischief that it is aiming to regulate. The degree of mischief in the House of Lords was not great enough — indeed, there was no perceived mischief at all — to merit the appointment of an official such as a parliamentary commissioner for standards.

Senator Fairbairn: My question is somewhat “offside,” but nonetheless perhaps relevant to the overall subject with which we are dealing today.

Do your procedures under the registration of interests affect the lobby journalists, who would be similar to the parliamentary press gallery here in Canada? Do they have any obligations under the procedures that you have in place?

Mr. Keith: No. The House of Commons has more than one register of interests. There is a register of interests for members, research assistants and other people; but the House of Lords only has one register, and that is for members of the House.

Senator Fairbairn: Is there no obligation on those who are not members of the House?

Mr. Keith: No.

Senator Fairbairn: Then it is strictly members of the House.

Mr. Keith: Yes, and it is fair to say that, in so far as we can ensure it, it is strictly in pursuit of their parliamentary duties. The code of conduct is not interested in people's private affairs or

Je tiens à souligner qu'au moment de la rédaction du code, j'étais greffier aux journaux, une fonction qui n'a aucun lien avec celle de registraire. Une autre personne occupait ce poste. Je suis maintenant registraire simplement parce que l'ancien titulaire du poste a pris sa retraite en juillet dernier, et j'ai été nommé pour lui succéder. Par conséquent, au moment où le poste a été créé, je ne savais pas que j'allais l'occuper.

Nous voulions donner au registraire des pouvoirs suffisants pour favoriser l'ouverture des membres et accomplir l'objectif du code de déontologie. J'admets que le fardeau est peut-être un peu trop lourd.

Lord Nolan est le président sortant du Sous-comité sur les intérêts des lords. Peut-être son nom vous est-il familier puisqu'il a été le premier président du Comité sur les normes dans la vie publique. Il était là aux débuts du débat sur les normes au Royaume-Uni. Lord Nolan était d'avis que la tâche imposée au registraire par le code de déontologie était sans doute un peu trop lourde.

Il faut voir. Ce sera sans doute l'une des nombreuses questions à examiner quand nous réviserons le code, dans six mois d'ici.

Cependant, la responsabilité qui incombe au registraire n'est pas fortuite: elle lui a été conférée délibérément, pour que les membres soient convaincus de leur intérêt à se conformer au code de déontologie.

Le sénateur Fraser: Pourriez-vous nous dire comment le Comité Neill a conclu qu'un commissaire indépendant ne convenait pas pour la Chambre des lords?

M. Keith: Tout code de déontologie doit tenir compte des dommages qu'il tente de redresser. À la Chambre des lords, les dommages n'étaient pas assez graves — en fait, il n'y a jamais eu de dommages perçus — pour justifier la nomination d'un fonctionnaire tel qu'un commissaire aux normes parlementaires.

Le sénateur Fairbairn: Ma question pourra vous sembler un peu «hors sujet», mais elle n'est pas moins pertinente dans le contexte global de notre discussion.

La procédure de déclaration des intérêts s'applique-t-elle aussi à vos journalistes parlementaires, qui jouent un peu le rôle de notre tribune de la presse canadienne? Sont-ils visés de quelque façon par la procédure en vigueur?

M. Keith: Non. La Chambre des communes tient plusieurs registres d'intérêts. Il y a le registre des intérêts des députés, celui des attachés de recherche, et d'autres. Cependant, la Chambre des lords tient seulement le registre de ses membres.

Le sénateur Fairbairn: Ceux qui ne sont pas membres de la Chambre n'ont aucune obligation?

M. Keith: Aucune.

Le sénateur Fairbairn: Alors seuls les membres de la Chambre ont des obligations?

M. Keith: Oui. Je crois que l'on pourrait dire, dans la mesure où on peut le garantir, que ces obligations s'appliquent exclusivement à l'exécution de leurs fonctions parlementaires.

private life. Sometimes, knowing where to draw the boundary causes a difficulty for me; but in general, the code of conduct is all about members' interests in pursuance of their parliamentary duties in public life.

The Chairman: I should have pointed this out before. If anyone wishes to speak in French or ask questions in French, the translation is going directly to London, too.

Senator Beaudoin: I am tempted.

Senator Grafstein: Try and see if it works.

[Translation]

Senator Beaudoin: It is a great pleasure to be able to speak with you.

[English]

My question is about *lex parliamenti* and the control of constitutionality of laws. We have, in our country, a strong control of constitutionality of laws because we are a federation. However, from time to time, the courts distinguish between what they call the *lex* in the system that we have inherited from you — the parliamentary system — and the statutory system that exists in the United Kingdom and in Canada.

[Translation]

Do you make a distinction between *lex parliamenti*, which dates way back in history, and the control of constitutionality of laws? If a code of conduct is included in a law, you have an ipso facto control of constitutionality and interpretation by courts of justice.

If, on the other hand, you include a code of conduct in your strictly parliamentary rules or rights, then I believe the courts of justice will not interpret the meaning of the code of conduct.

To me, this is fundamental. If we follow the procedure of law, judiciary control is absolute, because section 52 says “law,” and “law” is any statute, and even any principle of law if it is part of *lex parliamenti*. Here, courts have distinguished between the two, *lex parliamenti* and “statute.” Do you make the same distinction as the House of Lords?

[English]

Mr. Williams: By and large, I must say that I agree with your analysis. As you said, ours is not a federal system. Therefore, the code that we have introduced is designed not to be justiciable by the courts.

The two minor tangential points are, since we have had a devolved Parliament in Scotland and a devolved assembly in Northern Ireland and Wales, where there are differences about legislative competence, they are justiciable. There is that slight echo of your experience, but it is very limited. Second, with the

Le code de déontologie ne s'applique aucunement aux affaires ou à la vie privées des gens. J'ai parfois de la difficulté à tracer la frontière entre les deux domaines mais, en général, le code vise uniquement les intérêts liés à l'exécution des fonctions parlementaires des membres, dans le domaine public.

La présidente: J'ai oublié de vous dire que si vous souhaitez parler ou poser des questions en français, l'interprétation sera transmise directement à Londres.

Le sénateur Beaudoin: J'ai envie d'essayer.

Le sénateur Grafstein: Allez-y. Nous verrons si tout va bien.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: C'est un grand plaisir de pouvoir vous adresser la parole.

[Traduction]

Ma question porte sur la *lex parliamenti* et sur le contrôle de la constitutionnalité des lois. Dans notre pays, ce contrôle est très fort parce que nous sommes une fédération. Il arrive cependant que les tribunaux établissent une distinction entre la *lex* dans le régime que vous nous avez laissé en legs — le régime parlementaire — et le régime législatif en vigueur au Royaume-Uni et au Canada.

[Français]

Est-ce que vous faites une distinction entre la *lex parliamenti*, qui nous vient de très loin dans l'histoire, et le contrôle de la constitutionnalité des droits? Si nous inscrivons un code de conduite dans une loi vous avez un contrôle ipso facto de la constitutionnalité et de l'interprétation par les cours de justice.

Si, d'un autre côté, vous inscrivez votre code de conduite dans vos règles ou vos droits purement parlementaires, à ce moment je pense que les cours de justice ne n'interpréteront pas la signification du code de conduite.

Pour moi, c'est quelque chose de fondamental. Si nous suivons la procédure des lois, le contrôle judiciaire est absolu parce que l'article 52 dit bien «law», et «law», c'est n'importe lequel statut et même n'importe quel principe de droit mêmes si cela fait partie de la *lex parliamenti*. Chez nous, les tribunaux ont distingué entre les deux, la *lex parliamenti* et le «statute». Est-ce que vous faites la même distinction à la Chambre des Lords?

[Traduction]

M. Williams: De façon générale, je souscris à votre analyse. Comme vous l'avez souligné, notre régime n'est pas fédéral. Par conséquent, nous avons adopté un code sur lequel les tribunaux n'ont aucun droit de regard.

Il reste deux aspects liés, de moindre importance: comme il y a eu un Parlement en régime de dévolution en Écosse et une assemblée en régime de dévolution en Irlande du Nord et au pays de Galles, quelques différences subsistent sur le plan de la compétence législative, qui pourraient relever de la compétence

Human Rights Act, we introduced a new legal remedy for the judiciary, which is to make a declaration of incompatibility. It is quite a subtle weaving of the different strands that you identified.

I forgot to remind you of what Oscar Wilde said about temptation, which is that the best thing to do with temptation is always to succumb.

[Translation]

Senator Beaudoin: We are different. It is also true that you have laws in England, at Westminster, which have delegated powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. In this sense, you have a control of constitutionality of laws. My question goes a little further. If we adopt laws for the conduct of senators, members, and so on, the interpretation will always be judiciary. It will always have to be interpreted by the courts. We ask ourselves the question: we do not know if the Charter of Rights regulates *lex parliamenti*; it is a controversy here. However, we are certain that laws and statutes are subject to interpretation by courts. This is why my reaction to a code of conduct is to include it in our strictly parliamentary regulations and not in our Canadian laws.

[English]

Mr. Williams: I agree with that approach. It is fair to say, in neutral terms, that the Supreme Court of Canada has taken quite an activist approach to your Charter. I think historically, and almost psychologically, the courts here would prefer not to become engaged in these matters, which are essentially parliamentary. If we can make things work to the reasonable satisfaction of those who participate, and the public whom we hope to serve, I do not think there is any particular benefit in making these questions justiciable. I can say this because my old friend, Justice Binnie, is on the Supreme Court. I am a lawyer myself, but lawyers are not famed for being speedy, are they?

Senator Beaudoin: Yes, but you said that the courts are not quite ready to intervene in that field anyway, even if it is a statute. This may be; but in Canada, it is the reverse.

Senator Cools: Yes, they are ready.

Senator Beaudoin: They are ready. By the way, I agree with the Supreme Court. I have great admiration for that court. They would intervene, there is no doubt. Since they have made a distinction between *lex parliamenti* and ordinary laws, I would prefer that we follow the system of *lex parliamenti*. That is a Latin phrase, of course. Perhaps you do not have to tackle it in the United Kingdom; but I think, in Canada, we must solve that question right from the beginning.

Mr. Williams: Yes. We will go for the more moderate, underplayed approach. I think it will work to the reasonable satisfaction of everyone who has an interest.

des tribunaux. Leur système et le vôtre sont comparables, mais de façon très limitée. De plus, la Human Rights Act établit un nouveau recours judiciaire, la déclaration d'incompatibilité. C'est un amalgame très subtil des différentes avenues que vous avez évoquées.

Je vais vous rappeler ce qu'Oscar Wilde a dit sur la tentation: selon lui, la meilleure chose à faire est d'y succomber.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes différents, il est aussi vrai que vous avez des lois en Angleterre à Westminster qui ont délégué des pouvoirs à l'Écosse, au Pays de Galle et à l'Irlande du Nord. En ce sens vous avez un contrôle de la constitutionnalité des lois. Ma question va un peu plus loin. Si l'on adopte des lois pour la conduite des sénateurs, des députés, ainsi de suite, l'interprétation sera toujours judiciaire. Cela sera toujours à être interprété par les cours. Nous nous posons la question: on ne sait pas si la Charte des droits régleme la *lex parliamenti*, c'est controversé chez nous. Toutefois, nous sommes certains que les lois et les statuts sont sujets à l'interprétation des tribunaux. C'est pour cette raison que ma réaction à un code de conduite est de l'inscrire au sein de nos règlements purement parlementaires et non pas dans nos lois canadiennes.

[Traduction]

M. Williams: J'abonde dans le même sens. En termes neutres, je dirais que la Cour suprême du Canada a adopté une attitude plutôt activiste par rapport à votre Charte. Pour des raisons historiques, j'irais même jusqu'à dire psychologiques, nos tribunaux préfèrent rester loin de ces questions de nature essentiellement parlementaires. Si nous arrivons à trouver des modalités de fonctionnement qui satisfont les participants et le public que nous espérons servir, je ne vois aucun avantage réel à mettre les tribunaux de la partie. Je me permets d'être aussi catégorique parce que mon vieil ami, le juge Binnie, siège à la Cour suprême. Je suis moi-même avocat, mais les avocats n'ont pas la réputation d'être rapides, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaudoin: Et vous avez affirmé que les tribunaux, de toute façon, ne sont pas préparés à intervenir dans ce domaine, même si le code passait par une loi. C'est peut-être le cas chez vous, mais c'est tout le contraire au Canada.

Le sénateur Cools: Oui, les tribunaux sont prêts.

Le sénateur Beaudoin: Ils sont prêts. Incidemment, je suis d'accord avec la Cour suprême, dont je suis un très grand admirateur. Les juges interviendraient, sans aucun doute. Comme la Cour a établi une distinction entre la *lex parliamenti* et les lois ordinaires, j'aimerais mieux que nous adoptions le régime de la *lex parliamenti*. C'est une expression latine, bien sûr. Peut-être cette distinction n'a-t-elle pas beaucoup d'importance au Royaume-Uni, mais je crois que nous devons régler cette question tout de suite ici.

M. Williams: Oui. Nous privilégions une démarche plus modérée, minimaliste, qui ralliera tous les intéressés dans une mesure raisonnable.

Mr. Keith: May I add that to some extent in the United Kingdom we have solved that dilemma you mentioned, because we have on the statute book here an act that dates from 1688. It may be familiar to some of you. It is article 9 of the Bill of Rights.

Article 9 of the Bill of Rights is part of the law and custom that underpins Parliament. It has been partly at least because of article 9 that Parliament is sovereign — a sovereign body, a sovereign legislature. Because of that, Parliament has these special privileges that I mentioned earlier.

A sovereign body will not be minded, initially anyway, to encroach on its own independence, its own exclusive jurisdiction over its internal affairs, by handing over to the courts the question of whether the code of conduct is fair or just or onerous or whatever. As Lord Williams said, we have gone down that road partly because self-regulation is second nature to us and partly because the courts have not, with one small exception, shown much interest in encroaching on Parliament's own jurisdiction. The system works in the U.K. because on the whole, the three branches, the executive, the legislature and judiciary, try to keep out of each other's way.

Senator Beaudoin: I must say that I like your Bill of Rights of 1688.

Senator Rompkey: Lord Williams, I wanted to put before you the proposal that we have in front of us and ask you to comment on it. The proposal is that there be a commissioner, established by statute. We have had some discussions, and I think there is a consensus around this table that there should be more than one commissioner, and that there certainly should be a commissioner for the Senate.

I do not think that any of us ever thought the code would be established by statute. It was always considered that that would be a creature of the Senate.

I wanted you to be clear on the proposal that we have in front of us and ask you to comment on it. I think I know what your answer will be, in view of what you have said previously, but my job is to ask the questions.

Mr. Williams: To be perfectly frank, we did not give any consideration to having a commissioner. Plainly, however, if a commissioner is set up as a creature of statute, or commissioners, then the commissioner's decisions will be susceptible to judicial review, even if only on the basis of their rationality.

The time might come, as Mr. Keith said, if the House of Lords here is reformed — the necessary implication there being not in your lifetime or mine, I am afraid — if it were to be wholly elected and there were serious criticism or complaint, we might have to consider a commissioner. The system has been running for a year, and there has been no complaint.

M. Keith: Puis-je ajouter que, dans une certaine mesure, nous avons résolu ce dilemme au Royaume-Uni, au sujet d'une disposition inscrite au code depuis 1688. Certains d'entre vous savent peut-être à quoi je fais allusion. Je parle de l'article 9 de notre Bill of Rights.

L'article 9 du Bill of Rights fait partie des lois et coutumes fondatrices de notre Parlement. La souveraineté du Parlement est attribuable en partie à l'article 9 — c'est un organisme souverain, une législature souveraine. C'est ce qui explique les privilèges spéciaux du Parlement, dont j'ai déjà parlés.

Un organisme souverain n'est pas enclin, du moins d'emblée, à faire quoi que ce soit qui risque d'empiéter sur son autonomie, sur sa compétence exclusive concernant ses affaires internes, ce qui serait le cas s'il demandait aux tribunaux de trancher sur l'équité, la justesse, la rigueur ou sur quelque caractéristique de son code de déontologie. Comme lord Williams l'a souligné, nous avons choisi cette avenue en partie parce que l'autoréglementation est notre seconde nature, mais aussi parce que les tribunaux se sont montrés très peu intéressés, à une modeste exception près, à empiéter sur la compétence du Parlement sur ses propres affaires. C'est un système fonctionnel au Royaume-Uni parce que, en général, les trois secteurs, soit la direction, la législature et le judiciaire, s'efforcent de ne pas entraver le travail des autres.

Le sénateur Beaudoin: Je dois avouer que j'aime beaucoup votre Bill of Rights de 1688.

Le sénateur Rompkey: Lord Williams, j'aimerais que vous commentiez la proposition que nous avons formulée. La proposition vise l'établissement de la fonction de commissaire par voie législative. Nous en avons discuté, et je crois que tous les membres du comité souhaiteraient qu'il y ait plus d'un commissaire, dont un pour le Sénat.

Personne ici, je crois, n'a jamais envisagé que le code soit inscrit dans une loi. Nous penchons tous en faveur d'un code qui soit la création du Sénat.

J'aimerais que vous compreniez bien notre proposition et que vous la commentiez. Je crois pouvoir anticiper votre réponse, si je me fie à ce que vous avez dit plus tôt, mais c'est mon travail de poser des questions.

M. Williams: Très honnêtement, nous n'avons jamais pensé à nommer un commissaire. Cependant, il m'apparaît très clair que si le commissaire ou les commissaires sont nommés en vertu d'une loi, alors leurs décisions seront assujetties à un contrôle judiciaire, ne serait-ce que pour en apprécier la rationalité.

S'il arrivait un jour, pour paraphraser M. Keith, que la Chambre des lords subisse une réforme — ce ne sera certainement pas de notre vivant — et que tous ses membres soient élus, il faudrait peut-être envisager la création d'une fonction de commissaire pour régler d'éventuelles critiques ou plaintes sérieuses à l'endroit des lords. Le système actuel est en place depuis une année, et il n'y a pas eu de plaintes jusqu'à maintenant.

The danger of having a commissioner is that one has disputes about the commissioner's decisions, which tends to obfuscate and obliterate what the chamber of Parliament wants, namely, a resolution of the dispute or complaint in fairness, as Mr. Keith said earlier, to the member and to the complainant. If you have the opportunity for judicial review and appeal, then the whole nature of the complaint system, which is meant to be fair and reasonably expeditious, changes utterly. It may change for the better, and it may have benefits, but I am not so sure.

I am sorry again, senator. The bell is calling me. That is not because your question was utterly difficult, although it was.

Senator Hubley: My question is on the work undertaken by the registrar in recording all relevant interests of spouses, family members and friends. Could you indicate to us which area is creating the biggest workload for the registrar at this time? Also, have you had to acquire additional staff? If so, did you experience any criticism from either the members or the public of any increase in cost?

Mr. Keith: There is no significant increase in cost because being registrar is just an extra task on top of the job that I have at the moment, judicial clerk.

Perhaps it might help if I explained that the post of registrar only dates from 1995. In 1995, Lord Griffiths, whom I mentioned earlier, recommended that there should be a sort of register of members' interests. It was an optional register. It was not comprehensive, and it certainly did not adapt to a code of conduct as we would envisage it today. In 1995 the job of registrar was given to the person who happened to be judicial clerk at the time.

I do not want to give you a lecture on the U.K. Constitution, but you probably do realize that the House of Lords has a judicial function as the supreme court of the United Kingdom. This function is exercised, obviously, by professional judges, and not by parliamentarians or the other members of the House. Nevertheless, the House has that judicial function, and I am the judicial clerk because I am the clerk in the House of Lords who happens to be doing the judicial work at the moment. However, the Law Lords, or the judges in the House of Lords, are slightly above the routine work of the House. They do take part and are entitled to take part in it, but they do so cautiously. That means that the judicial clerk has a slightly different relationship to the House than, say, the clerk of the journals or the clerk of legislation.

I suspect that in 1995 it was thought a good idea to give the job of registrar to the judicial clerk because he shared this aura of the Law Lords and the judges, helping to distance him, to some extent, from the politicians. To that extent, he might be less open to influence or less worried about his career prospects than someone who was very much, say, a table officer or someone who was meeting the political members of the House on a day-to-day basis.

Le risque, avec la fonction de commissaire, est que ses décisions soient contestées, ce qui tendrait à dévier ou à occulter l'objectif de la Chambre du Parlement, qui est précisément de régler les litiges ou les plaintes en toute équité, comme M. Keith l'a souligné, pour le membre et le plaignant. Si on ouvre la voie aux contrôles judiciaires et aux appels, toute la nature du processus de plainte, que l'on veut juste et raisonnablement expéditif, s'en trouve bouleversée. Ce pourrait être pour le mieux, peut-être y aurait-il des avantages, mais je n'en suis pas certain.

Je dois vous demander de m'excuser de nouveau, sénateur. La cloche m'appelle encore. Je vous jure que ce n'est pas que votre question était trop difficile, même si c'est le cas.

Le sénateur Hubley: J'aimerais que vous nous parliez de la partie du travail du registraire qui consiste à déclarer tous les intérêts pertinents des conjoints, des parents, des amis. Pouvez-vous nous indiquer quel domaine exige le plus de travail du registraire pour l'instant? Avez-vous été obligés d'engager du personnel supplémentaire? Si oui, avez-vous reçu des critiques des membres ou du public concernant l'augmentation des coûts?

M. Keith: Les coûts n'ont pas beaucoup augmenté parce que la fonction de registraire s'ajoute à mon poste actuel de greffier judiciaire.

Je dois préciser, pour votre édification, que le poste de registraire existe depuis 1995 seulement. Lord Griffiths, dont j'ai déjà parlé, avait recommandé la création d'une espèce de registre des intérêts des membres, optionnel. Ce registre n'était pas complet et il n'était certes pas adapté à l'existence d'un code de déontologie tel que celui que nous connaissons aujourd'hui. En 1995, la fonction de registraire a été confiée au titulaire du poste de greffier judiciaire.

Je ne vous donnerai pas de cours sur la Constitution du Royaume-Uni, mais vous savez probablement que la Chambre des lords exerce une fonction judiciaire, qui en fait la cour suprême du Royaume-Uni. De toute évidence, ces tâches incombent à des juges professionnels, non pas à des parlementaires ou à d'autres membres de la Chambre. Quoi qu'il en soit, la Chambre exerce cette fonction judiciaire et je suis greffier judiciaire parce que je suis greffier de la Chambre des lords, qui pour l'instant exerce des fonctions judiciaires. Cependant, les lords juristes, ou les juges de la Chambre des lords, exercent des fonctions un peu plus élevées que les autres tâches courantes de la Chambre. Ils participent, parce qu'ils y ont droit, mais avec beaucoup de prudence. Cela signifie que le greffier judiciaire entretient une relation un peu différente avec la Chambre que, disons, le greffier aux journaux ou le commis aux lois.

J' imagine qu'en 1995, l'idée de confier le travail de registraire au greffier judiciaire était pleine de sens parce qu'il partageait l'aura des lords juristes et des juges, ce qui mettait une certaine distance entre lui et les politiciens. Pour cette raison, il est moins vulnérable à l'influence ou moins inquiet de son avenir professionnel que les greffiers au bureau ou que quiconque est en relation quotidienne avec les membres politiques de la Chambre.

We have not taken on any more staff. There is me, and there is my secretary. We do that work in addition to our judicial functions. The balance of work at the moment is probably 60 per cent to 70 per cent judicial work, and perhaps 30 per cent registrar work. It was not envisaged to be such a large proportion when it was set up. People thought the registration work might be 20 per cent of the workload. It has turned out to be much more.

You asked what kinds of questions take up my time. It is actually across the board. Members are very keen to be open and not break the rules. They come to me as much as anything for reassurance that what they had done is proper, in order and will not open them to criticism. Of course, once they accept my advice, they have a complete alibi against any allegations of non-compliance.

The registration of wives' interests, family members' interests and friends' interests does not take up a lot of my time. Funnily enough, it was one of the most controversial aspects of the debate and the vote that we talked about earlier. However, in practice, it is not a big issue.

The difficulties are more in the relationship between conduct in Parliament and the members' financial interests. Let me give you one example. A couple of weeks ago we had a debate on the crisis in the pensions industry. A member of the House who is the chairman of a pensions company walked in wanting to know whether he could initiate a debate about the industry in which his company was a leading member.

In both Houses at Westminster we have a rule that distinguishes between initiating a proceeding and taking part in a proceeding. You are allowed to do some things as a participant but not as an initiator. For example, you cannot move a motion, but you could speak to the motion moved by someone else. That is the practical impact of the code on a member's behaviour in the House and the kind of question that takes a lot of my time.

The Chairman: Mr. Keith, I wish to follow through on that.

I would like you to clarify the reasoning behind friends, relatives and family's interests also being listed on this register. Is it actually used very much? Does this go into the public register? Does this go onto your Web site?

Concerning your advice to the lords, in order for it to be a complete exoneration for something that they may or may not take part in, does it have to be written?

Mr. Keith: No, the advice does not have to be written, but to develop the body of case law and to be consistent, just in case I forget what I said four or five weeks ago, as soon as I have had an interview with a member I write the whole thing down so that my files contain a record of every conversation I have had with everyone about anything to do with the code of conduct.

Perhaps I could make a slight detour here to say this: A couple of weeks ago things were getting to the stage that I could not safely walk down the corridor in the House without someone

Nous n'avons pas engagé d'autre personnel. Nous sommes deux: moi et la secrétaire. Nous faisons ce travail en plus de nos fonctions judiciaires. Actuellement, la répartition de notre travail est 60 ou 70 p. 100 de tâches judiciaires et 30 p. 100 de tâches de registraire. C'est beaucoup plus que prévu. Au départ, on avait estimé que les fonctions de registraire occuperaient tout au plus 20 p. 100 de la tâche. C'était un peu en deçà de la réalité.

Vous m'avez demandé de parler de ce qui occupe mon temps. C'est très général. Les membres veulent tout faire pour se montrer ouverts et respectueux des règles. Ils peuvent venir me voir aussi bien pour que je les rassure sur la conformité de leurs actes, que je leur dise qu'ils sont en règle et à l'abri des critiques. Bien entendu, une fois qu'ils ont accepté mon conseil, ils sont blindés contre toute allégation d'infraction.

La déclaration des intérêts des conjoints, des membres de la famille et des amis ne me demande pas beaucoup de travail. C'est intéressant parce que c'est l'un des aspects parmi les plus controversés lors des débats et du vote dont je vous ai parlés. En pratique, cette question prend peu de place.

Les difficultés viennent surtout du lien entre la conduite exigée au Parlement et les intérêts financiers des membres. Je vais vous donner un exemple. Voilà quelques semaines, nous avons eu des discussions au sujet de la crise dans l'industrie des régimes de retraite. Un membre de la Chambre, qui est aussi président d'une compagnie de régimes de retraite, voulait savoir s'il pouvait initier un débat sur l'industrie dont sa compagnie est un chef de file.

Dans les deux Chambres de Westminster, une règle établit une distinction entre l'initiation d'une procédure et la participation à une procédure. Les membres ont des droits différents selon qu'ils participent ou qu'ils initient une procédure. Par exemple, s'ils ne peuvent pas présenter une motion, ils peuvent quand même parler en faveur d'une motion présentée par un autre. C'est un exemple de l'incidence pratique du code sur le comportement d'un membre à la Chambre. C'est aussi le genre de questions qui me demandent énormément de temps.

La présidente: Monsieur Keith, j'aimerais poursuivre sur ce thème.

J'aimerais que vous m'expliquiez comment vous en êtes arrivés à exiger la déclaration des intérêts des amis, des parents et de la famille dans le registre. Est-ce que c'est très fréquent? Ces intérêts sont-ils déclarés dans le registre public? Sont-ils affichés sur votre site Web?

Quand vous donnez des conseils, faut-il qu'ils soient écrits pour que les lords puissent s'en servir comme exonération d'un geste, qu'ils l'aient commis ou non?

M. Keith: Non, ce n'est pas nécessaire. Cependant, pour étayer la jurisprudence et assurer l'uniformité, au cas où j'oublierais ce que j'ai dit quatre ou cinq semaines auparavant, j'écris tout ce qui a été dit dès la fin de mes entretiens avec les membres. J'ai donc dans mes dossiers un registre de toutes les conversations que j'ai eues, peu importe sur quoi, au sujet du code de déontologie.

Je vais faire un petit aparté, si vous me le permettez. Il y a de cela quelques semaines, les choses en étaient au point où je ne pouvais déambuler dans le corridor de la Chambre sans me faire

coming up to me and wanting to have a brief word, a quick conversation about some aspect of his interests or the code of conduct. I was finding that quite burdensome because I did not have a notepad to record what we had said to each other. However, I do have a record of every conversation I have had with a member of the House in order to build up case law and consistency.

The category “wife, spouse, friend” was not invented by us. When I say “by us,” that is shorthand for Lord Williams and me. That phrase was already in the previous code of conduct, and all we did was borrow from that. I have no idea what the thinking was behind it in 1995, except perhaps to say that it would be significant, particularly in the old House of Lords, the House of Lords that existed up to 1999, where the majority of members were the great hereditary landowners and it would not have been impossible for a member’s wife to own half of Scotland or a substantial portion of Wales or Yorkshire or something.

The Chairman: Mr. Keith, before we go to a second round, I should, perhaps, point out to you that there are eight women sitting around this table in Canada entirely due to a decision of the House of Lords, the Law Lords in England. We were declared to be persons so that we would be eligible to sit in the Senate of Canada. We are well aware of that.

Senator Grafstein: Article 9 of 1688, to which Lord Williams referred, is part of the Constitution of Canada, under section 18 of the Constitution Act. Just as a reminder, section 18 in effect says that we in the Senate have the same privileges as the House of Commons in 1867. Therefore, by direct reference, article 9 applies to Canada.

When you talk about exclusive cognizance, I should like to point out that that is a principle embedded in our written Constitution, as it is in your unwritten Constitution.

Having said that, I should like to turn to a subtle distinction that has been made between relevant interests that must be registered and those, such as spouses’ financial interests and landholdings, which may be registered. The key word appears to be “relevant.”

Could you give us some assistance as to what is deemed to be relevant? There is a “must” and a “may” between articles 12 and 13. Again, it is clear that you have been subtle and sophisticated in differentiating between various interests. What are the tests for “may” and “must” under the definition of “relevant”? In other words, financial interests are always relevant and a mandatory requirement for registration; under paragraph 13 it says, “the list is not exhaustive,” and then you set out interests that “may” be registered.

Could you give us some examples, for instance, of landholdings that may not be relevant to be registered?

happer par qui voulait me dire un petit mot, qui voulait avoir un petit entretien au sujet ses intérêts ou du code de déontologie. C’était plutôt ennuyeux parce que je n’avais jamais de carnet pour consigner ce que nous nous étions dit. Par contre, j’ai dans mes dossiers un compte rendu de toutes mes conversations avec les membres de la Chambre, parce que je veux augmenter la jurisprudence et être uniforme.

Nous n’avons pas inventé la catégorie «épouse, époux, ami». Quand je dis «nous», c’est un raccourci pour lord Williams et moi-même. C’était déjà dans le code de déontologie précédent, auquel nous avons tout simplement fait un emprunt. Je ne sais pas quel raisonnement a conduit à la création de cette catégorie en 1995. Je me contenterai d’affirmer que c’était probablement très fondé, surtout compte tenu de la structure de l’ancienne Chambre des lords, jusqu’à 1999. La majorité des membres étaient de grands propriétaires fonciers héréditaires, de sorte qu’il n’était pas impossible que la femme d’un tel possède la moitié de l’Écosse ou une grande partie du pays de Galles ou du Yorkshire.

La présidente: Monsieur Keith, avant de passer à la deuxième série de questions, j’aimerais vous rappeler que huit femmes siègent à ce comité canadien, et que c’est dû entièrement à une décision de la Chambre des lords, des lords juristes de l’Angleterre. Nous avons été reconnues comme personnes et, de ce fait, admissibles au Sénat du Canada. Nous en sommes très conscientes.

Le sénateur Grafstein: L’article 9 de 1688, auquel lord Williams a fait allusion, fait partie de la Constitution canadienne — il est inscrit à l’article 18 de la Loi constitutionnelle. À simple titre de rappel, l’article 18 stipule que le Sénat jouit des mêmes privilèges que la Chambre des communes en 1867. Par conséquent, par référence directe, l’article 9 s’applique au Canada.

J’aimerais souligner que le principe de la compétence exclusive est enchâssé dans notre Constitution écrite, tout comme il l’est dans votre Constitution implicite.

Cela étant dit, j’aimerais revenir sur une distinction subtile concernant les «relevant interests that must be registered», soit les intérêts pertinents qui doivent être déclarés et ceux, notamment les intérêts financiers et les titres fonciers des conjoints, qui peuvent ou non être déclarés. Ici, le mot clé semble être «pertinents».

Pourriez-vous nous éclairer sur ce qui est réputé pertinent? Les articles 12 et 13 se distinguent par la présence des mots «must» et «may». Certains intérêts doivent être déclarés, d’autres peuvent être déclarés ou non. Il m’apparaît évident que la discrimination entre les types d’intérêts est subtile et extrêmement délicate. Quels sont les critères appliqués pour déterminer ce qui «doit» et ce qui «peut» être déclaré, suivant la définition donnée à «pertinents»? Autrement dit, les intérêts financiers sont toujours pertinents et doivent être déclarés. Au paragraphe 13, il est stipulé que la liste n’est pas complète, et vous énoncez les intérêts qui «peuvent» être déclarés.

Pouvez-vous nous donner des exemples, de titres fonciers ou autres, qu’il n’est pas pertinent de déclarer?

Mr. Williams: I have a small landholding of scrubby land in West Wales, which I had forgotten about until Mr. Keith sent me the questionnaire. It was 10 acres of scrubby land that will never really be determinative. I registered it because it might be relevant.

My wife is a barrister. She is legal director of a diamond-trading corporation. It is very unlikely that it would be relevant in the sense that I would be affected by it, but I thought it wiser to put it in.

Part of it is proportionality. In other words, if you have one per cent of a small family company with an annual turnover of Can. \$100,000, it is rather different from having one per cent of the issued share capital of BP, for instance. It is proportionality, essentially. It might well be relevant, and what we have urged people to do, and what they are doing, is if it tips over into more likely to be relevant than not they should register because that is easier.

However, we did not want to make it too draconian. We did not want to hound people in an obsessively puritanical way. We left that to our brothers and sisters in New England.

Senator Grafstein: There was a huge controversy in Canada recently when the advice of an officer to a cabinet minister was publicly disclosed by whatever means. We do not really know how it was disclosed, but it has caused a huge debate in the country.

I take it that when members seek the advice of Mr. Keith, that that is based on a solicitor and client relationship, and although he keeps a record, it is not disclosed unless it is necessary for a defence or an alibi. Am I correct in that assumption?

Mr. Williams: It is generally correct in principle, I think. If I told Mr. Keith about X and Y, and his office said that I did not have to disclose that, I actually might disclose it of my own volition, even though no complaints had been made. I might prefer to do that. In a debate, I might like to say, "I have this interest. The registrar has advised me that I do not have to mention it, nevertheless, I want to mention it." That is the way I understand it to be working, but Mr. Keith sees it from the inside.

Mr. Keith: There is a difficulty with the way the register has been working up to now and it is certainly something we will look at when we come to review it. It is this: Members are keen to be open, to be seen to be open and to be seen to be complying with the code of conduct. It does happen that sometimes I say to them, "There is no need to register this interest," but they would feel happier if they did. Sometimes I let them do it.

The subcommittee has said that it is concerned about registration "creep." In other words, the register will be inflated with lots of interests that, on a strict interpretation of the code, do not need to be in there. The argument is that if the register contains that kind of material, eventually you will not be able to see the wood for the trees. Therefore, to some extent, the basic purpose of the register will be thwarted.

M. Williams: Je suis propriétaire d'un petit terrain broussailleux dans l'ouest du pays de Galles. J'avais oublié son existence jusqu'à ce que M. Keith m'envoie le questionnaire. Il s'agit de 10 acres de broussailles sans grande valeur. J'ai quand même inscrit ce terrain parce qu'il peut être pertinent.

Ma femme est avocate. Elle dirige le service juridique d'une compagnie qui fait le commerce des diamants. Il est très peu probable que ce soit pertinent, que cet emploi ait quelque incidence sur mon travail, mais j'ai préféré le déclarer.

C'est souvent une question de proportion. Si vous détenez 1 p. 100 des actions d'une petite entreprise familiale qui fait un profit de 100 000 dollars canadiens par année, c'est une toute autre histoire que si vous détenez 1 p. 100 du capital émis de BP. Tout est question de proportion. Un intérêt peut s'avérer pertinent, et nous avons exhorté les membres, qui ont suivi nos conseils, à déclarer les intérêts qui leur apparaissent plus pertinents que non pertinents, parce que c'est plus facile.

Nous voulions cependant éviter de rendre le système inutilement rigide. Nous ne voulions pas de chasses aux sorcières, d'excès de puritanisme. Nous laissons ces méthodes à nos frères et sœurs de la Nouvelle-Angleterre.

Le sénateur Grafstein: Nous avons connu dernièrement une énorme controverse après la divulgation publique d'un conseil donné par un fonctionnaire à un ministre du Cabinet. Nous ne savons pas trop comment l'affaire a été ébruitée, mais elle a provoqué un tollé au pays.

Si je comprends bien, quand les membres demandent conseil à M. Keith, ils le font sous le sceau de la relation d'avocat à client et, bien qu'il tienne un registre, le registraire divulgue le conseil donné seulement s'il peut servir de motif de défense ou d'alibi. Cette hypothèse est-elle juste?

M. Williams: Le principe général est juste, je crois. Si je parle de telle ou telle chose à M. Keith, et que son bureau m'informe que je ne dois pas faire de déclaration, je peux décider de le déclarer de mon propre chef, même si aucune plainte n'a été déposée. C'est mon privilège. Lors d'un débat, je peux choisir de dire: «Je possède tel intérêt. Le registraire m'a informé que je n'étais pas tenu de le déclarer, mais j'ai décidé de le faire.» C'est ce que j'en comprends, mais M. Keith a une vision de l'intérieur.

M. Keith: L'application pratique du registre pose certains problèmes. Nous allons certainement nous pencher là-dessus lors de l'examen. Les membres tiennent absolument à se montrer ouverts, ils veulent que le public perçoive qu'ils sont ouverts et qu'ils se conforment au code de déontologie. Parfois, malgré mes conseils, ils tiennent à déclarer un intérêt qu'ils ne sont pas tenus de déclarer. Il arrive que je les laisse faire.

Le sous-comité s'est dit préoccupé de cette aura de «terreur» autour du registre. Le registre risque en effet d'être encombré par toutes sortes d'intérêts qui, selon une interprétation stricte du code, ne devraient pas y figurer. Or, si le registre est truffé d'inscriptions inutiles, il arrivera tôt ou tard que les arbres nous cachent la forêt. Une telle situation irait à l'encontre de l'objet fondamental du registre.

That is a problem at the moment because members, as I say, are keen to put things down; and I must say that I do not have a rule of thumb. However, if in doubt, sometimes it is better to say, "Okay, register it." There is a danger in taking that approach, however.

I know the danger is there because the Committee on Standards in Public Life produced, only a couple of months ago, another report about the House of Commons. One of the criticisms in that report about the way the Commons is doing things is just that, that there is the impression that the commissioner is tending to play it safe and is advising members to put into the register more things than, strictly speaking, they need to. A member of the government made that criticism on the record in the committee's report published a few months ago.

Senator Grafstein: You did not quite answer my question, and perhaps I did not put it clearly.

When members seek your advice, they can choose to disclose that, as the client can disclose solicitor-client privilege. However, is that information given to you on a solicitor-client basis, or can you be compelled to disclose it if there is a dispute?

Mr. Keith: No. I do not disclose the information given to me as registrar to anyone. It is locked away in my files, as I say, to help establish the case law, and for the sake of consistency. I have never been asked, and I would never, even if I were to be asked, disclose any information on which a member of the House had come to seek my advice.

Senator Grafstein: I take it the member's privacy is protected in the form of a solicitor-client relationship, subject to the client waiving that privilege?

Mr. Keith: Yes.

The Chairman: Except for what is in the public register and on the Internet.

Mr. Keith: What is on the register and on the Internet is what the member wishes to disclose, and which I think he ought to disclose in order to comply with the code of conduct.

Senator Stratton: I would like to return to the issue of the commissioner, the process that you use in the House of Lords and compare it to ours. We are looking at a statutory/non-statutory commissioner, followed by an investigation to be brought by the commissioner to a committee of the Senate, that being the Rules Committee, where a decision would be made. I am concerned about the potential for political interference. If you have a statutory commissioner, that is, one appointed by the government of the day, it is fine when you have a majority in the Senate of the same political stripe.

C'est un problème actuellement parce que les membres tiennent beaucoup à mettre les choses au clair. J'ajoute que je ne me suis pas donné de règle de base. Cependant, en cas de doute, je préfère parfois conseiller la déclaration. C'est une approche qui n'est pas sans risque.

Je sais qu'il y a un risque parce que le Comité sur les normes dans la vie publique a publié, il y a deux ou trois mois, un autre rapport sur la Chambre des communes. Le rapport met en cause le mode de fonctionnement des Communes; il reproche notamment une trop grande prudence au commissaire, qui conseille aux membres de déclarer beaucoup plus d'intérêts que ce qui est prévu dans le code. Cette critique d'un membre du gouvernement au sujet du registre figure dans le rapport du comité, publié récemment.

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question. Peut-être n'ai-je pas été clair.

Quand les membres vous demandent conseil, ils peuvent choisir de divulguer ce que vous avez dit, tout comme le client peut divulguer ce qui a été dit en privé à son avocat. Mais l'information vous est-elle confiée sous le sceau du secret professionnel, ou pouvez-vous être tenu de la divulguer en cas de litige?

M. Keith: Non. Je ne divulgue à personne les renseignements qui me sont confiés en ma qualité de registraire. Je scelle ces renseignements versés dans mes dossiers, comme je l'ai dit, pour étoffer la jurisprudence et par souci d'uniformité. On n'a m'a jamais demandé de divulguer un renseignement sur lequel un membre de la Chambre est venu me demander conseil, et jamais je ne consentirais à divulguer un tel renseignement.

Le sénateur Grafstein: J'en déduis que la vie privée des membres est protégée par un mécanisme assimilable au secret professionnel, et qu'il appartient au client de lever ou non le sceau de la confidentialité?

M. Keith: Oui.

La présidente: Sauf pour ce qui est inscrit dans le registre public et dans Internet.

M. Keith: L'information qui figure dans le registre et dans Internet est celle que le membre choisit de divulguer, et qu'il est tenu de divulguer à mon sens pour se conformer au code de déontologie.

Le sénateur Stratton: J'aimerais revenir sur le thème du commissaire, sur le processus en usage à la Chambre des lords, pour le comparer au nôtre. Nous examinons actuellement la possibilité de créer une fonction de commissaire, qui serait nommé ou non en vertu d'une loi et chargé d'enquêter et de faire rapport à un comité du Sénat, le Comité du Règlement, qui prendrait une décision. Je suis préoccupé par les risques d'ingérence politique. Si le commissaire est nommé en vertu d'une loi, donc par le gouvernement au pouvoir, tout ira bien si une majorité des sénateurs sont de la même allégeance.

Where you would run into a problem is if there were a change in government and the commissioner were appointed by a Prime Minister of a different political stripe. That would create the potential for political conflict at a high level. The potential for mischief is there.

There is another problem that needs to be discussed. Currently, there are 10 government members and 5 opposition members on our Rules Committee, and again, the potential for mischief is there. I am not suggesting for a moment that it is likely to occur, but the potential is there.

Would you care to comment on either of those points? I would much appreciate it if you would.

Mr. Williams: I think those are real problems, senator. I think you could look at it in one of two ways — and this is only my personal response. The first would be to make these appointments not prime ministerial but through a public appointments committee or commission in the same way that one may have, perhaps, a judicial appointments commission. Therefore, there is no prime ministerial input at all. I am saying that without consulting your Prime Minister.

The second practical proposal that I put forward appeals to me in the context of the Commons, where we have an overwhelming Labour government majority at the moment. One way of doing it, if you have a 10/5 split, or whatever, is to ensure that the chair of the committee is always from the minority group. Times change and the pendulum swings. If the minority group behaves oppressively, then one day they may be the majority group.

That is a practical way of dealing with it. It does not commend itself to an overly powerful executive — I am not specifying any country that I have in mind — but it is one way of managing it.

The Chairman: Another way would be to have an internal all-party recommendation in each House.

Mr. Williams: Yes. However, taking into account the senator's earlier point concerning the large government majority, I am not sure that an all-party approach would therefore be successful.

I think we ought to be able to achieve these quite subtle solutions, bearing in mind that the real purpose of this is to serve the public and not short-term party advantage. I do not think it benefits any political party if the public believes that they have fiddled with the rules.

The Chairman: You are right.

Senator Joyal: I have two questions. One is on a follow-up to the answers given by Mr. Keith concerning the protection of the information about every Lord in your files. I understand that in the rules you have adopted, there is no such protection. In other words, there is no section or clause in the rules that clearly establishes that the information is out of reach, for instance, of a privacy commissioner, or in the context of any legal proceedings or other initiative that might be taken. Therefore, if the registrar is

Cependant, qu'advient-il s'il y a un changement de gouvernement et que le commissaire est nommé par un premier ministre d'une autre allégeance que la majorité? Le potentiel de conflits politiques serait alors extrême. C'est un risque réel.

J'aimerais aussi que l'on discute d'une autre difficulté potentielle. Actuellement, le Comité du Règlement compte dix membres du parti au pouvoir et de cinq membres de l'opposition. C'est une autre source de conflits possibles. Je ne dis pas que des conflits vont éclater, mais il y a un potentiel.

Pourriez-vous nous donner votre avis sur ces points? J'en serais ravi.

M. Williams: Ces problèmes sont réels, sénateur. Il y a deux façons d'envisager la question, à mon humble avis. La première serait de confier la nomination non pas au premier ministre, mais à un comité ou à une commission des nominations, qui pourrait s'apparenter à une commission de nomination de la magistrature. Ainsi, le premier ministre n'a rien à voir avec les nominations. Bien entendu, mon opinion n'engage en rien le premier ministre.

La deuxième solution pratique à laquelle je pense me semble la mieux adaptée à la situation actuelle de notre Chambre des Communes, composée d'une écrasante majorité travailliste. Si la répartition est de dix contre cinq, ou peu importe, on pourrait nommer un président du comité qui représente la minorité. Les temps changent et le pendule n'arrête jamais son mouvement. Si le groupe minoritaire emploie des méthodes oppressives, un jour il pourrait très bien se retrouver majoritaire.

C'est une solution pratique au problème. Elle ne serait pas idéale dans un pays où les décideurs jouissent d'un pouvoir démesuré — je ne parle pas d'un pays en particulier —, mais c'est une piste possible.

La présidente: On pourrait aussi procéder par recommandation interne prise par l'ensemble des partis dans chacune des Chambres.

M. Williams: Oui, mais si on tient compte, comme l'a évoqué le sénateur, de la possibilité d'un gouvernement fortement majoritaire, je ne suis pas sûr de l'efficacité d'une approche multipartite.

Il m'apparaît essentiel de parvenir à des solutions, très subtiles j'en conviens, qui tiendront compte de notre objectif réel de servir la population et non nos intérêts partisans à court terme. Il n'est jamais dans l'intérêt d'un parti politique de donner l'impression au public qu'il a trafiqué les règles.

La présidente: Très juste.

Le sénateur Joyal: J'ai deux questions. La première fait suite aux réponses de M. Keith concernant la protection des renseignements sur les lords que vous versez dans vos dossiers. Si je comprends bien, aucune protection n'est prévue dans le règlement actuel. Aucun article, aucune stipulation du règlement n'interdit l'accès à ces renseignements, ni à un commissaire à la vie privée, ni en cas de poursuite ou d'une procédure quelconque. Si le registraire était appelé à témoigner devant le sous-comité ou le

called to appear as a witness before the subcommittee, or at the committee, where will he find the protection to refuse to answer questions about the information that he has in relation to a member of the Lords?

Mr. Williams: There is no such protection to be found in the rules. I am not sure what Mr. Keith's position would be if he were required to give the evidence to the committee or the subcommittee.

I think what his answer was directed to earlier — and I am sure he will correct me if I am wrong — was any form of inquiry from outside Parliament. He will have the position in mind.

Mr. Keith: Lord Williams is quite right. There is no formal protection. However, the chairman of the subcommittee is a recently retired Law Lord. Therefore, I have the protection, if you like, of one of the country's top judges. It is extremely unlikely that he would make me disclose information that I have promised to keep confidential.

At the same time, I think there is a false antithesis between me, as registrar, and the subcommittee, because essentially, the job of the subcommittee is to advise me on cases of difficulty or where we are about to create precedents. Therefore, I have an identity of interest, to some extent, with the subcommittee and its chairman. We are on the same side.

Until you made the point, I did not see any potential for conflict between the registrar and members of the subcommittee.

Mr. Williams: Senator, was your question based not on the early stage about which Mr. Keith is speaking, but on when a complaint has actually been launched?

Senator Joyal: Yes, exactly.

Mr. Williams: Following your theme, I could understand that if evidence given by a "defendant" is significantly different factually from the information he had given to Mr. Keith as the registrar, that would be a more intricate question, and I thought that that was what your question was about.

Senator Joyal: Exactly, and it is in relation to my second question, on section 19(d) of your rules, which states clearly — and you have alluded to it — that in the investigation and adjudication of complaints against them, members of the House have the right to safeguards as rigorous as those applied in the courts and professional disciplinary bodies.

It seems to me that you have included in your rules the principles of fundamental justice to ensure that the Lords do not project an image of being too cosy or of using the weight of the majority against a Lord, especially when there is mounting public pressure on an individual — and we know the media can be very effective in doing that.

comité, sur quoi pourrait-il se fonder pour refuser de répondre aux questions mettant en cause des renseignements qu'il détient au sujet d'un membre de la Chambre des lords?

M. Williams: En effet, le règlement ne prévoit aucune garantie du genre. Je ne sais pas quelle position adopterait M. Keith s'il était appelé à témoigner devant le comité ou le sous-comité.

Je crois que dans sa réponse, il parlait — il me corrigera si je me trompe — de requêtes émanant de l'extérieur du Parlement. Il pourra mieux que moi vous expliquer sa position.

M. Keith: Lord Williams a raison. Il n'existe aucune protection formelle. Cependant, le président du sous-comité est un lord juriste récemment retraité. Je jouis par conséquent de la protection, si vous voulez, de l'un des juges les plus haut placés du pays. Il est hautement improbable qu'il ne demande de divulguer de l'information que j'ai promis de garder confidentielle.

Parallèlement, on crée une fausse opposition entre le registraire et le sous-comité: essentiellement, le travail du sous-comité consiste à me conseiller en cas de difficulté ou si nous nous apprêtons à créer un précédent. De fait, mon intérêt et celui du sous-comité et de son président sont les mêmes. Nous sommes du même côté.

Avant que vous en parliez, il ne m'était jamais venu à l'idée que le rôle du registraire pouvait entrer en conflit avec celui des membres du sous-comité.

M. Williams: Sénateur, votre question ne concernait pas la première étape, à laquelle M. Keith faisait référence, mais plutôt l'étape qui suit le dépôt d'une plainte, n'est-ce pas?

Le sénateur Joyal: Oui, exactement.

M. Williams: Si je suis votre raisonnement, la question deviendrait beaucoup plus complexe si un «défendeur» livrait un témoignage qui contredirait de façon importante les renseignements qu'il a donnés au registraire, à M. Keith. N'est-ce pas ce à quoi vous faites référence dans votre question?

Le sénateur Joyal: Exactement, et elle nous mène à ma deuxième question, sur le paragraphe 19d) de votre règlement, qui stipule expressément — vous y avez fait allusion — que les processus d'enquête et de règlement des plaintes contre les membres de la Chambre doivent prévoir des mécanismes de protection aussi efficaces que ceux qui sont appliqués devant les tribunaux et par les organismes disciplinaires professionnels.

Il me semble que votre règlement intègre les principes de la justice fondamentale, pour éviter que les lords ne projettent une impression de complaisance ou d'abus de la majorité contre un autre lord, surtout si la pression publique est de plus en plus forte contre lui — et nous connaissons tous la grande efficacité des médias dans cette arène.

You have five members on that subcommittee and mentioned the name of the retired Lord Justice. Could you give us the names or titles of the other members? Why did you put the safeguards of fundamental justice specifically in the rules?

Mr. Williams: We did that because we did not want to run the risk of partisan allegations being made simply to destroy a reputation on the basis that there is no smoke without fire. I had the experience of being chairman of the bar professional conduct committee for some years. We want the ordinary proprieties to be observed so that you would have the particulars of the complaint against you. If you wanted an adjournment, in appropriate circumstances, you would get it. If you wanted to be represented by counsel, you would get it. That is the sort of thing we wanted.

I do not know the identities of the members of the subcommittee.

Mr. Keith: I do, but I am not sure the names would mean anything to you. They are all very senior members, one from each of the political parties or groups in the House of Lords, and they have all been members of the House for more than 30 years, perhaps.

Senator Joyal: It is not so much their names as their backgrounds in terms of professional experience. You mentioned the retired Law Lord.

Mr. Keith: The chairman is a retired Law Lord, another is a retired government minister and another is a retired judge. One is a retired local government member and one is a former cabinet minister who became a very successful businessman.

Mr. Williams: But the point is that it is cross-party, is it not?

Mr. Keith: It is cross-party, and they have all been members of the House for a long time.

Senator Joyal: Could you expand on the reason why you have made the safeguards as rigorous as those applied in the courts? Is that a signal to the courts that they need not worry about the way that the power or the function is exercised because there exists an awareness of and intention to apply the principles of natural justice? In other words, when the court realizes that the procedure in Parliament is similar to the one in the courts, they will be less tempted to interfere because those principles are followed.

Mr. Williams: That was not our intention or our motive, although I agree with you, senator, that would be a happy consequence.

We were concerned about these procedures not being transparent and in accordance with natural justice in the way that we paraphrased it. An attack on someone's reputation can be devastating and he or she is entitled to all proper natural justice

Votre sous-comité compte cinq membres. Vous avez mentionné le nom d'un lord juriste à la retraite. Pourriez-vous nous donner les noms ou les titres des autres membres? Pourquoi avez-vous inscrit expressément les mécanismes de protection de la justice fondamentale dans le règlement?

M. Williams: Nous l'avons fait parce que nous voulions éliminer tout risque d'allégations partisans dont le seul but est de détruire une réputation, alimentées par le principe voulant qu'il n'y ait jamais de fumée sans feu. J'ai été président du Comité de discipline du barreau pendant quelques années. Nous voulions que les convenances ordinaires soient observées, que le mis en cause puisse connaître le détail de la plainte dont il fait l'objet. Si un report est demandé, dans certaines circonstances, il doit être accordé. Si le mis en cause demande d'être représenté par un avocat, sa demande doit être acceptée. C'est le genre de choses que nous voulions.

Je ne sais pas qui sont les membres du sous-comité.

M. Keith: Je le sais, mais je ne crois pas que les noms vous disent quoi que ce soit. Il s'agit tous de très distingués membres, représentant un parti ou un groupe de la Chambre des lords. Tous ont été membres de la Chambre pendant plus de 30 ans, au moins.

Le sénateur Joyal: Je ne m'intéresse pas tant aux noms qu'à leurs antécédents professionnels. Vous avez parlé d'un lord juriste à la retraite.

M. Keith: Le président est un lord juriste retraité, un autre membre est un ancien ministre du gouvernement, un autre est un juge à la retraite. Un autre a été membre du gouvernement à l'échelon local et un autre a été ministre du Cabinet avant d'être un brillant homme d'affaires.

M. Williams: L'essentiel est que la composition est multipartite, non?

M. Keith: Les membres représentent tous les partis, et tous ont été membres de la Chambre pendant très longtemps.

Le sénateur Joyal: Pourriez-vous élaborer sur les raisons qui vous ont menés à prévoir des mécanismes de protection aussi rigoureux que ceux qui sont appliqués dans les tribunaux? Vouliez-vous laisser entendre aux tribunaux qu'ils n'avaient pas à s'en faire pour ce qui est des modalités d'exercice du pouvoir ou de la fonction, en leur démontrant votre intention manifeste d'appliquer les principes de la justice naturelle? Autrement dit, quand les tribunaux auront compris que la procédure du Parlement s'apparente à la leur, ils seront moins tentés de s'ingérer. Ils seront contents d'apprendre que ces principes sont appliqués.

M. Williams: Ce n'était ni notre intention ni notre motivation. Cependant, je conviens avec vous, sénateur, que ce serait une conséquence heureuse.

Nous voulions surtout éviter que la procédure ne soit pas suffisamment transparente ou fidèle à la justice naturelle, telle que nous l'entendons. Une atteinte à la réputation est toujours dévastatrice et la victime doit jouir de toutes les protections

safeguards, including representation, knowledge of the charges and an opportunity to prepare a defence. The destruction of reputation ought to be protected against in exactly the same way as when someone is charged with travelling 40 miles per hour in a 30-mile-per-hour zone. We think that a complaint against a member of a legislature is an important step to take and ought to be dealt with in a way that is not only fair but is seen and approved as fair.

Keeping the courts out never entered our discussions.

Mr. Keith: It was with a view to having a procedural process that was at least as good and as fair as those to be found in professions outside Parliament. Lord Williams mentioned the bar council. The general medical council is another example. We wanted to ensure that what we were putting into the code was at least as fair to the accused person as you would find in the codes of conduct governing those bodies.

Mr. Williams: Not least because we had to carry our fellow members of the House with us, and these safeguards, apart from being virtuous in themselves, do persuade people who might be doubtful that this is a legitimate, proper and fair system.

Senator Joyal: I asked that question because we had a recent case in Canada where the court had to evaluate the criteria of maintaining the integrity and dignity of Parliament. One of the criteria at the root of the dignity and integrity of Parliament is that Parliament itself follows the rules of natural justice. As you said in your opening remarks, privileges do not exist to put parliamentarians in a particular class above other people. Privileges are needed to serve specific roles. However, in doing that, they must maintain the principles of natural justice. It is important to maintain the integrity and dignity of Parliament in exercising the disciplinary function.

Senator Beaudoin: I want to return to the question of the Bill of Rights of 1688. It is part of the Constitution, as Senator Grafstein said, and it is, of course, the same thing in the United Kingdom. However, my impression is that in spite of this, our courts would be more ready to intervene in the interpretation of statutes than they are in the United Kingdom. They perhaps respect more the division between the legislature and the judiciary. I believe that in the U.K., judges intervene less on day-to-day parliamentary work.

Mr. Williams: The judges are rightfully scrupulous about not seeking to intervene in day-to-day parliamentary work. My comment about the Canadian Supreme Court would be similar to my comment — as a lawyer and not as a politician — on the Indian Supreme Court. They have both, in the past 10 years or so, been extremely proactive, because of your Charter in Canada, and for other reasons in India.

They are probably more proactive than the House of Lords, as the supreme court of appeal, would want to be here.

attendues aux yeux de la justice naturelle, ce qui comprend la représentation, la connaissance des accusations portées et la possibilité de préparer sa défense. Quiconque a subi une atteinte à sa réputation doit être protégé de la même façon qu'une personne accusée d'avoir roulé à 40 milles à l'heure alors que la limite était de 30. À nos yeux, le dépôt d'une plainte contre un membre de la législature est un geste grave, qui appelle un traitement juste, mais aussi un traitement perçu et approuvé comme étant juste.

Nous n'avons jamais discuté de la nécessité de tenir les tribunaux à l'écart.

M. Keith: Selon moi, la procédure doit être aussi efficace et aussi équitable que celles qui sont appliquées aux professions à l'extérieur du Parlement. Lord Williams a parlé du Comité du barreau. Nous pourrions ajouter l'exemple du conseil médical général. Nous voulons prévoir dans le code des mesures aussi justes pour l'accusé que celles des codes de déontologie de ces professions.

M. Williams: Nous étions aussi motivés par notre désir de convaincre nos collègues de la Chambre et ces protections, outre leur caractère intrinsèquement vertueux, peuvent persuader les plus sceptiques de la légitimité, de la justesse et de l'équité du régime.

Le sénateur Joyal: J'ai posé cette question en pensant à une affaire récente au pays qui a obligé la cour à évaluer les facteurs du maintien de l'intégrité et de la dignité du Parlement. L'un des facteurs essentiels de cette dignité et de cette intégrité est l'application des règles de la justice naturelle au sein du Parlement lui-même. Comme vous l'avez mentionné dans votre déclaration préliminaire, les privilèges n'ont pas été créés pour donner un statut supérieur aux parlementaires. Les privilèges sont nécessaires à l'exécution de fonctions précises. Toutefois, ils doivent aussi contribuer au maintien des principes de la justice naturelle. L'intégrité et la dignité du Parlement doivent aussi sous-tendre l'exercice de la fonction disciplinaire.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir au Bill of Rights de 1688. Il fait partie intégrante de notre Constitution, comme l'a souligné le sénateur Grafstein, et il en est de même au Royaume-Uni, bien évidemment. Malgré cela, j'ai quand même l'impression que nos tribunaux sont beaucoup plus enclins à intervenir dans l'interprétation des statuts que ceux du Royaume-Uni. Peut-être respectent-ils plus la distinction entre la législature et la magistrature. Il me semble que les juges britanniques interviennent moins souvent dans les affaires courantes du Parlement.

M. Williams: Les juges ont, à juste titre, beaucoup de scrupules à s'immiscer dans les affaires courantes du Parlement. Mon commentaire au sujet de la Cour suprême du Canada pourrait s'appliquer — c'est l'avocat qui parle et non le politicien — tout aussi bien à la Cour suprême de l'Inde. Au cours des dix dernières années, les deux ont été extrêmement proactives, à cause de votre Charte au Canada et pour d'autres raisons en Inde.

Ces cours sont probablement plus proactives que la Chambre des lords, à titre de cour supérieure d'appel, ne souhaite l'être ici.

All judges are extremely cautious about staying on their own patch and not crossing over the parliamentary line.

Recently, there was an attempt to get the courts to make a declaration that the conflict in Iraq was unlawful. The court quite plainly said, "That is a matter for Parliament and the executive. It is not justiciable by the courts."

Senator Beaudoin: They said that clearly?

Mr. Williams: Yes.

Senator Fairbairn: Lord Williams, the subject with which we are engaged, and on which you have a head start, is of considerable interest within our parliamentary precinct or the two chambers.

You said previously that the real purpose of all this is to serve the public. You are in the early days of implementing that which has been decided. To what degree have you seen a reflection of interest from the public on this particular issue and the changes you have made, which would be considered revolutionary in some places?

To what degree has the public that we are all trying to serve been caught up with what the Parliament at Westminster has been doing? What kind of reaction have you seen? Will it take a significant incident to galvanize interest?

Mr. Williams: Senator, I regard "revolutionary" as a term of approval, of course.

I have detected no change in perception. You are absolutely right. If there were a disaster of the sort to which you alluded, they would be interested. I have detected something very subtle.

Our House is so much larger than yours. There are nearly 700 members. It is a full-time House staffed by part-timers. Not all of the 700 come every day. There is no room for all of them, apart from everything else.

I have noticed that people are more scrupulous when asking a question. When the time is limited, they declare their interest, perhaps not in full, but it is registered as an interest. People have become more alert to it. It has been a benefit to the way we do our business.

However, I cannot say that it has had a great effect on the public at large. That would come, as you gloomily suggested, when a disaster occurs.

Senator Fairbairn: It was not necessarily gloomily suggested, but in both our countries these things pop up from time to time. That will be the test.

The significant and positive things that we do in our Parliament are the hardest to communicate and gain the interest and understanding of the people.

Mr. Williams: Mr. Keith and I very much hope that we can reinstate our aborted visit for May. It might be helpful if we bring you some copies of the original code, together with the update

Tous les juges font très attention de ne pas transgresser les frontières, à ne pas empiéter sur le territoire de l'appareil parlementaire.

Dernièrement, on a tenté de faire prononcer l'illégalité de la guerre en Iraq par les tribunaux. Le jugement a été laconique: «Cette question relève du Parlement et des dirigeants. Elle ne relève pas de la compétence des tribunaux.»

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que les juges ont répondu?

M. Williams: Oui.

Le sénateur Fairbairn: Lord Williams, le sujet à l'honneur aujourd'hui, sur lequel vous avez une bonne longueur d'avance, revêt un intérêt capital au sein de notre cité parlementaire, de nos deux Chambres.

Vous avez affirmé que l'objectif ultime était de servir le public. Vous en êtes aux débuts de la mise en œuvre du régime adopté. Avez-vous pu jauger l'intérêt du public par rapport à cette question et aux changements que vous avez apportés, dont certains pourraient être qualifiés de révolutionnaires?

Quel intérêt ce public que nous tentons tous de servir a-t-il montré à l'égard des activités du Parlement à Westminster? Quelles ont été les réactions? Faudra-t-il attendre qu'un incident important se produise pour que cet intérêt se manifeste enfin?

M. Williams: Madame, j'imagine que je peux comprendre le mot «révolutionnaire» comme un signe d'approbation.

À vrai dire, je n'ai perçu aucun signe d'intérêt. Vous avez tout à fait raison. Pour intéresser le public, il faudra qu'un scandale de l'ampleur que vous évoquez éclate. Pour l'instant, les signes d'intérêt restent encore subtils.

La taille de notre Chambre dépasse de loin la vôtre. Elle compte presque 700 membres. Elle fonctionne à temps plein avec du personnel à temps partiel. Les 700 membres ne se présentent pas tous les jours. Il n'y a pas de place pour tous. Et je ne vous parle pas de toutes les autres composantes.

J'ai remarqué que les membres ont plus de scrupules quand ils posent une question. Quand le temps est limité, ils déclarent leurs intérêts, pas toujours en détail, mais ils sont inscrits. Ils sont beaucoup plus vigilants à cet égard. Notre mode de fonctionnement en a bénéficié, c'est évident.

Cependant, je n'ai pas constaté d'effet marqué sur le grand public. Pour susciter son intérêt, comme vous l'avez tristement suggéré, il faudra probablement attendre une catastrophe.

Le sénateur Fairbairn: Ce n'était pas nécessairement tristement suggéré, mais dans nos deux pays, c'est le genre de choses qui arrivent. Ce sera un test.

Les activités importantes et positives que nous exerçons dans ce Parlement sont les plus difficiles à faire connaître, à rendre intéressantes et à faire comprendre.

M. Williams: M. Keith et moi-même espérons sincèrement que nous pourrions remettre en mai la visite que nous avons dû annuler. Nous pourrions alors vous apporter des exemplaires du

that Mr. Keith's office produces every week. It is quite illustrative of the sort of problems that might have existed and which have been addressed by the way in which we have handled it.

The Chairman: I have noted that Lord Williams has offered to come in person to consult with us on a code later in our deliberations. We will take him up on his offer.

Senator Grafstein: I hope, My Lord, I have not tried your patience or that of Mr. Keith. I am fascinated by your rules and the comparison to our existing regulation and the proposals for fresh regulation.

We are already self-regulated under our rules. There is a tangential matter that is important in comparing your regime to our existing regime. I am speaking of government contracts.

We have a statute that says that parliamentarians cannot hold a direct contract. It is not a matter of declaration, but a matter of law and prohibition. Is that the case in the U.K.? How does it apply to these particular rules?

Mr. Williams: It is not the case in the U.K. There is no statutory prohibition in that area. There are laws against corrupt practices that will be extended to the House of Commons.

I can personally, and I underline personally, see a great deal of virtue in it. Perhaps Mr. Keith has a comment on that.

Mr. Keith: No, I have nothing to add, other than that particular problem has not crossed my desk.

Senator Grafstein: This is a problem not only for members of Parliament, but for their spouses or significant others. That is the law of Canada. It is obviously a question with which we must grapple.

As I understand your rules, a member can have an interest in a government contract, direct or indirect, provided it is declared at the appropriate point.

Mr. Williams: That would notionally be so. I have not come across it, but if someone had a significant other who was perhaps working in a commercial field, then that is certainly possible. It is not a problem that we have noticed, which may be rather more dangerous.

Senator Grafstein: The question of volunteerism arises. There may be a case of someone serving on a board of directors being caught by that particular provision, which I do not think was the intent.

Mr. Williams: There is a danger in being overly obsessive and believing that everyone who has anything to do with public life is polluted by greed and self-interest. That is not always the case.

code original et la mise à jour produite chaque semaine par le bureau de M. Keith. Ces documents vous seront fort utiles parce qu'ils font état des genres de problèmes rencontrés et des solutions que nous avons trouvées.

La présidente: Je prends bonne note de l'offre de lord Williams de venir nous voir en personne. Il pourra nous donner ses conseils au sujet du code, quand nous serons plus avancés. Nous le prendrons certainement au mot.

Le sénateur Grafstein: J'espère, lord Williams, que je n'ai pas abusé de votre patience ni de celle de M. Keith. Votre règlement m'intéresse au plus haut point, tout autant que cet exercice de comparaison entre notre réglementation actuelle et les propositions de renouvellement.

Selon notre règlement, notre organisme est déjà autoréglementé. Il est important de mettre en lumière la tangente qui se dégage de la comparaison entre votre régime et le nôtre. Je parle plus particulièrement des marchés publics.

Une de nos lois stipule que les parlementaires ne peuvent pas être parties directes à un marché. Ce n'est pas une question de déclaration, c'est interdit par la loi. Est-ce le cas au Royaume-Uni? Quelles sont les dispositions du règlement à cet égard?

M. Williams: Non, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni. Il n'existe aucune interdiction législative à cet égard. Il existe cependant des dispositions sur les pratiques frauduleuses qui seront étendues à la Chambre des communes.

Personnellement, et j'insiste sur la nature personnelle de cette opinion, j'y vois beaucoup d'avantages. Je ne sais pas si M. Keith veut commenter ce point.

M. Keith: Non, je n'ai rien à ajouter, si ce n'est que ce problème précis n'a pas encore atterri sur mon bureau.

Le sénateur Grafstein: C'est un problème qui touche non seulement les parlementaires, mais aussi leurs conjoints et leurs proches. C'est une loi canadienne. C'est une question dont il faudra débattre, sans faute.

Si je comprends bien votre règlement, rien n'empêche un membre d'avoir un intérêt dans un marché public, direct ou indirect, s'il déclare cet intérêt en temps opportun.

M. Williams: C'est exact sur le plan conceptuel. Je n'ai jamais rien vu de tel, mais si quelqu'un a un proche qui travaille dans le domaine commercial, ce serait certainement possible. Nous n'avons jamais eu vent d'un tel problème, mais les risques sont encore plus grands.

Le sénateur Grafstein: La question du bénévolat est aussi en cause. Une personne qui fait partie d'un conseil d'administration pourrait être visée par cette disposition, même si ce n'était probablement pas l'intention.

M. Williams: La croyance voulant que tous ceux qui sont associés de près ou de loin à la vie publique agissent uniquement par cupidité et intérêt personnel risque d'être élevée au rang d'obsession. Pourtant, ce n'est pas le cas.

Senator Cools: I would like to echo some previous remarks about the Bill of Rights of 1689 and the Constitution of Canada in respect of the *lex parliamenti*, the privileges of Parliament, and I would essentially repeat that everything that you have, we have here. The Constitution here is a replica of yours.

You made some comments that were especially of interest to me. I would like to discuss the sources and the origins of your initiatives to create and institute your code of ethics.

Both of you have essentially said that the initiative to create the code was that of the Lords. It was a proactive effort to anticipate future problems. It was a show of being decisive before problems emerged. Am I correct on that?

Mr. Williams: Absolutely.

Senator Cools: Both of you laid out three sets of well-established principles, here and in the U.K. You noted the principle of Parliament's exclusive cognizance of its own proceedings, or self-regulation.

Another principle underpins that, which you did not articulate expressly. That principle is that Parliament, in respect of its proceedings, has control over its members. For example, the expulsion of members by Parliament has been regarded as a serious action for centuries.

I understood you to say that part of your success in establishing this code of ethics and the reasons for its workability — because it seems to be working — rests on the fact that it was the House's initiative to respond to a growing need for transparency and modernization.

The situation in Canada is different. The initiative is not coming from either of the two Houses. This initiative, and the drafting and articulation of it, originated in the Prime Minister's Office.

Is my conclusion accurate? I also wonder if you and your colleagues would have been so successful if the initiative had not come from the House of Lords, but rather from the Prime Minister's Office?

Mr. Keith: A number of tides came together. First, there was the Committee on Standards in Public Life, essentially dealing with scandals in the House of Commons. They identified the principles of public life, which are set out in paragraph 5. We were fortunate in a sense, because as you say, we came to it on a consensual basis. We were volunteers; we were not bullied into it. I would suggest that I would rather be pre-Enron than post-Enron, and we had the great good fortune of being pre-Enron in the House of Lords.

Senator Cools: You have answered my question quite eloquently. Many members of the Senate are of the opinion that what is required, and what would be more relevant, would be for the Senate to develop its own response to these issues, rather than be seen to be doing it on a demand from the Prime Minister.

Le sénateur Cools: J'aimerais faire écho à certaines remarques formulées au sujet du Bill of Rights de 1688 et de la Constitution canadienne, notamment en ce qui a trait à la *lex parliamenti*, aux privilèges parlementaires, en répétant tout simplement que tout ce que vous avez, nous l'avons aussi. Notre Constitution est une réplique de la vôtre.

Certains de vos commentaires m'ont particulièrement intéressée. J'aimerais connaître l'origine des démarches qui vous ont conduit à l'élaboration et à l'application de votre code déontologique.

Tous les deux, vous avez affirmé que les lords eux-mêmes ont pris l'initiative de se donner un code. Ils ont pris cette attitude proactive pour anticiper des problèmes possibles. D'une certaine façon, vous avez pris le taureau par les cornes. Est-ce exact?

M. Williams: Absolument.

Le sénateur Cools: Vous avez tous deux parlé de trois principes bien établis, tant ici qu'au Royaume-Uni. Vous avez énoncé le principe de la compétence exclusive du Parlement sur ses travaux, le principe de l'autoréglementation.

Un autre principe sous-tend celui de la compétence exclusive, mais vous n'en avez pas parlé explicitement. Selon ce principe, le Parlement doit assurer la régie de ses membres pour ce qui est de ses travaux. Notamment, l'expulsion de parlementaires a toujours été considérée comme un acte sérieux, depuis des siècles.

J'ai compris que le succès de ce code déontologique et que son efficacité — il semble être efficace — sont attribuables en partie au fait qu'il découle d'une initiative de la Chambre en réponse à un besoin croissant de transparence et de modernisation.

La conjoncture est différente chez nous. Aucune des deux Chambres n'a initié la démarche. L'initiative, les activités d'élaboration et d'articulation qu'elle a inspirées, émanent en fait du Cabinet du premier ministre.

Ma conclusion est-elle juste? Je me demande par ailleurs si vous et vos collègues auriez eu le même succès si l'initiative n'avait pas été prise par la Chambre des lords mais par le Cabinet du premier ministre?

M. Keith: L'instigation de la démarche est le fruit de plusieurs courants convergents. Tout d'abord, il y a eu le Comité sur les normes dans la vie publique, formé essentiellement en réponse aux scandales qui éclaboussaient la Chambre des communes. Il a circonscrit les principes à appliquer à la vie publique, qui figurent au paragraphe 5. Notre grande chance a été, comme vous le dites, de commencer sur une base consensuelle. Nous avons agi de notre propre chef. Personne ne nous a forcé la main. J'oserais dire que je préfère l'ère pré-Enron à l'ère post-Enron, et que la Chambre des lords a eu l'immense fortune d'entreprendre ce travail avant le scandale Enron.

Le sénateur Cools: Votre réponse est très éloquent. Beaucoup de sénateurs estiment qu'il est essentiel et plus pertinent que le Sénat développe son propre instrument pour régler ces questions, plutôt que de se plier à une instruction du premier ministre.

Mr. Williams: I agree with that. I know that many of your colleagues share my shame and disgrace in being a lawyer. I always, when I was trying to settle a case when I was at the bar, offered opponents just a little more than they were expecting. I personally think that you get a much better outcome if you can persuade people to be bold and not to be bullied.

Senator Cools: I concur with you wholeheartedly — and with you as a member of the House of Lords. One does not encounter a chamber much older than that. I think it behooves the Senate to move ahead, anchored in its own history and the principles that have undergirded it for a century. I shall endeavour to continue to hold that flag, that the process of certifying or guaranteeing ethical senators should originate within the Senate itself. It should be buttressed and bound by the principles of exclusive cognizance, fair play, natural justice and all these other principles on which we declare we are based.

You gentlemen have been very insightful, and witty too. It has been a pleasure listening to you. We must understand that, politically, we are living in strange and perilous times.

I will give you an example. Some days ago, a member — not of any stripe that I subscribe to — suggested that Mr. Bush should be prosecuted over the war in Iraq. We are now into a new era of what I would call “pronouncements” by members. We are charting new ground. I find those kinds of statements by a member of Parliament very disturbing — beyond disturbing, absolutely distressing.

At the same time, I am mindful, as we are evolving what seems to be a complaints process, that the danger that we have to look to is not problems with proper use of the system. What we always have to look to is abuse and mischievous and vexatious complaints that will come forward, rather than in a straightforward way, for certain party reasons; or, as you were saying a few minutes ago about damaging reputations, just for the publicity appeal, the attention in the media. This is why these initiatives should be moved forward with tremendous caution, because we are certainly going into a whole new area in parliamentary relations. I wanted you to know that I have appreciated your insights and your wit.

At the same time, please say to your own Prime Minister that many of us here are deeply concerned about the state of affairs in the world, and that many of us pray for the soldiers every night. Thank you.

The Chairman: I wish to remind everyone that this draft legislation or proposal that is before us is based on the work of a parliamentary committee of both Houses in Canada, and the Milliken-Oliver Report that came out in 1997. This did not just come down from on high.

I understand that the declaration that is made in the House of Lords before the clerk “sanitizes” an interest, I believe you said, Mr. Keith. Does this mean that the Lords are allowed to vote on

M. Williams: Je suis d'accord. Je sais que plusieurs de vos collègues partagent avec moi l'opprobre et le déshonneur qui sont le lot des avocats. Quand j'étais à la barre et que je cherchais à régler une affaire, j'offrais toujours à mes adversaires un peu plus que ce qu'ils attendaient. Le résultat est toujours meilleur si vous réussissez à persuader quelqu'un à faire preuve d'audace au lieu de le contraindre.

Le sénateur Cools: Je souscris tout à fait à votre philosophie comme avocat — et comme membre de la Chambre des lords. C'est sans doute la plus ancienne Chambre de ce type. Cette réalité pousse notre Sénat à aller de l'avant, à faire honneur à son histoire et aux principes qui lui ont donné sa force tout au long du dernier siècle. Je continuerai à défendre la position comme quoi le processus d'authentification et de certification du sens éthique des sénateurs devrait émaner du Sénat lui-même. Ce processus devrait être étayé et lié par les principes de la compétence exclusive, de la loyauté, de la justice naturelle et tous les autres que nous considérons comme nos principes fondateurs.

Merci à tous les deux de votre clairvoyance et de votre humour. Ce fut un grand bonheur de vous écouter. Nous devons nous rendre à l'évidence que, sur le plan politique, nous vivons des temps étranges et périlleux.

Je vais vous donner un exemple. Voilà quelques jours, un membre — dont je ne souscris aucunement aux idées politiques — a proposé d'intenter une poursuite contre M. Bush pour la guerre en Iraq. Nous vivons une époque où les membres s'expriment à coups de «déclarations», pour m'exprimer ainsi. Nous arpentons des territoires inconnus. Je suis très troublée de constater que des parlementaires puissent proférer de tels propos — je suis plus que troublée, je suis renversée.

En même temps, je suis consciente que cette démarche vers ce qui semble un nouveau processus de plainte pose un danger particulier qui n'est pas lié à l'application du système. Il faudra constamment se méfier des plaintes abusives, malveillantes et vexatoires, qui seront suggérées plutôt que clairement énoncées, uniquement à des fins partisanses — ou, comme vous l'avez mentionné tout à l'heure, des atteintes à la réputation dans un intérêt publicitaire ou médiatique. Voilà pourquoi ces démarches doivent se faire avec beaucoup de circonspection, parce que nous entrons dans un tout nouveau domaine des relations parlementaires. Je voulais vous dire à quel point j'avais apprécié votre clairvoyance et votre esprit.

Profitez-en par la même occasion pour informer votre premier ministre que nous sommes très nombreux ici à nous inquiéter de la situation mondiale, et que nous prions chaque soir pour les soldats. Merci.

La présidente: Je vous rappelle que ce projet de loi, ou que la proposition que vous avez devant les yeux s'appuie sur les travaux d'un comité parlementaire des deux Chambres du Canada, ainsi que sur le Rapport Milliken-Oliver, publié en 1997. Elle n'est pas sortie de nulle part.

Si je comprends bien, quand un intérêt est déclaré au registraire de la Chambre des lords, il est en quelque sorte «purifié». C'est ce que vous avez dit, je crois, monsieur Keith. Une fois qu'ils ont

any issue where an interest is declared? Or is it the same as in Canada, where we are prohibited from voting on any matter in which we have a direct pecuniary interest?

Mr. Keith: Almost any. There are some exceptions. However, I think it is probably better not to emphasize them, but to stress what would normally happen and what the general rule is.

In the vast majority of cases, an interest that has been properly registered and declared would not inhibit a member from voting. Indeed, the code of conduct goes so far as to say that should a member wish to take part in a vote where he has not had the opportunity to declare the interest, he can, within 24 hours, register it and therefore regularize his position.

There must be some relevant interests in the register on which, if he were to ask me, I would advise a member not to vote. However, they would have to be very direct and specific to him. If you take the example I gave earlier, of the chairman of a pensions company, I would not say that he should be forbidden to take part in a vote on pension legislation affecting the whole industry, but I would advise him not to take part in a vote that directly and uniquely affected his particular company.

The Chairman: Did he initiate the debate?

Mr. Keith: No.

The Chairman: We will look forward to having you here in Canada again to speak on what should be included in a code of ethics.

Thank you for taking the time to be with us today.

The committee adjourned.

déclaré un intérêt en lien avec une question donnée, les lords conservent-ils leur droit de vote sur cette question ou, comme c'est le cas au Canada, leur est-il interdit de voter s'il s'agit d'un intérêt financier direct?

M. Keith: Ils peuvent presque toujours voter, sauf rares exceptions. Cependant, ce n'est pas assez important pour en parler — vaut mieux mettre l'accent sur ce qui se passe normalement et sur la règle générale.

Dans la grande majorité des cas, un intérêt dûment déclaré et inscrit n'empêche pas un membre de voter. Le code de déontologie permet même aux membres qui souhaitent participer à un scrutin mais qui ont omis de déclarer un intérêt de le faire dans les 24 heures qui suivent, pour régulariser la situation.

Il existe probablement dans le registre des intérêts pertinents qui, selon moi, devraient justifier une interdiction de vote — c'est ce que je répondrais si un membre me le demandait. Je fais référence à des intérêts très directs et très liés à une situation précise. Si nous revenons à l'exemple du président de la compagnie de régimes de retraite, je ne lui déconseillerais pas de participer à un vote concernant une loi sur l'ensemble de l'industrie, mais je lui conseillerais de ne pas voter si le vote concernait directement et uniquement sa propre société.

La présidente: Cette question a-t-elle déjà été discutée?

M. Keith: Non.

La présidente: Nous serons fort heureux de vous accueillir de nouveau au Canada pour discuter avec vous du contenu de notre code de déontologie.

Merci du temps que vous nous avez consacré aujourd'hui.

La séance est levée.

THE SENATE

LE SÉNAT

GOVERNMENT ETHICS INITIATIVE

Interim Report of the Standing Committee
on
Rules, Procedures and the Rights of Parliament

Chair

The Honourable Lorna Milne

Deputy Chair

The Honourable Raynell Andreychuk

April 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to table its

EIGHTH REPORT

1. On February 4, 2003, the Senate adopted the following Order of Reference:

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

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

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

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

2. Pursuant to this Order of Reference, your Committee has considered this issue in great detail over the past two months. While considerable work remains to be done, the members of your Committee believe that it would be useful for our colleagues in the Senate and others to have an idea of our current thinking on the issues raised by the documents. We emphasize that this is an interim report and that our ideas may evolve further as we continue our examination of the issues.

3. We begin by highlighting the key areas of agreement at this point in our study:
- (a) The Committee has been guided by two fundamental principles:
 - The public should have confidence that Parliamentarians conduct themselves with a high standard of ethical behaviour; and
 - The Senate, the House of Commons, and the Executive are separate entities.
 - (b) Each of the Senate, the House of Commons and the Executive should have its own ethics officer.
 - (c) The duties and functions of the Senate ethics officer shall be defined in the *Rules of the Senate*, and shall be carried out within the constitutional powers, duties, rights, and obligations of the Senate.
 - (d) A Senate ethics officer shall be appointed after agreement of the leadership of the recognized parties in the Senate, followed by a confirming vote in the Senate.
 - (e) A Senate ethics officer shall serve for a term of seven years.
 - (f) A Senate ethics officer shall have legal experience.
 - (g) The Rules of Conduct, including those currently in place, shall be incorporated into the *Rules of the Senate* following a detailed study.
 - (h) The Senate ethics officer may advise Senators on their obligations and rights under the Rules of Conduct.
 - (i) The Senate ethics officer shall report and make recommendations to the Senate, or a committee thereof, as set out in the *Rules of the Senate*, but any final decision shall rest with the Senate.
 - (j) For greater certainty, the Committee intends to give further consideration to the relevance of the *Privacy Act*, the *Access to Information Act*, and the *Federal Court Act* to the activities of the Senate ethics officer under the *Rules of the Senate*.
4. Although there are a significant number of areas of agreement, Committee members have not yet reached a consensus on all issues. We believe that this diversity of views is healthy, and is to be expected when discussing issues that go to the heart of the constitutional role of the Senate, the internal governance of a parliamentary institution, and the performance of their offices by individual Senators.

5. Some Senators have pointed to the provisions governing conflict of interest and conduct that exist currently, and have questioned the need for any further rules and, by implication, the need for an ethics officer to administer them. They believe that there is no need to devise other rules and put in place an ethics officer to deal with a non-existent problem. Other Senators have suggested that a register of interests as in the British House of Lords would be sufficient.
6. Your Committee notes that some commentators have stated that Senators have no rules governing conflict of interest. That is simply not the case. The *Parliament of Canada Act* and other statutes contain numerous provisions that govern our conduct, as do the *Rules of the Senate*. For reference, we have included these provisions as an Appendix to this report.
7. While your Committee has carefully considered the arguments for the status quo, the consensus of the Committee is that there would be merit in having revised and expanded Rules of Conduct that would be contained in the *Rules of the Senate* and an ethics officer for Senators. Recognizing that the Senate currently has rules regarding conduct, your Committee nevertheless has concluded that a new approach could prove to be beneficial to individual Senators and the Senate as a whole. The current rules regarding conduct should be consolidated, modernized, clarified, and expanded.
8. The creation of the position of an ethics officer for the Senate is seen as positive. While we are not unanimous in our approach to the status of the ethics officer, there is consensus on the desirability of the office in principle. Any ethics officer should have legal expertise, be appointed by and for the Senate, and carry out the duties and functions set out in the *Rules of the Senate*. In addition, the opportunity to discuss matters confidentially would be an invaluable resource, and one that would not be available with a register of interests alone.

9. In reaching this conclusion, we are in no way minimizing the role that our Law Clerk and Parliamentary Counsel has played in guiding us through the rocky shoals of the requirements of the *Parliament of Canada Act*. His role, however, is a strictly legal one. Senators who have wished to explore more general issues of conduct have also had occasion to turn for advice to the current Ethics Counsellor who, while he has no mandate to advise Senators, has nevertheless been helpful.

We believe that a Senate ethics officer could fill both roles in addition to any other duties. We were encouraged that in his testimony before your Committee, the Law Clerk and Parliamentary Counsel supported this view, and referred to the possibility of an ethics officer bringing added value to the Senate's current practices.

10. A number of your Committee's witnesses emphasized the importance of the advisory and preventative roles of an ethics officer. If the groundwork is well laid, evidence from other jurisdictions suggests that complaints of contravention of the Rules of Conduct should be few and far between. We have, therefore, concluded that creating the new position of ethics officer would be preferable both to the existing arrangements and to appointing an ethics officer whose sole task in this context would be to maintain a register of interests.
11. With respect to the creation of the position of ethics officer, two basic models present themselves: an in-house, non-statutory model as in the British House of Commons, and the statutory model proposed in the Government's draft bill. There are arguments for each view. The Committee wishes to stress that proponents of each model believe that the ethics officer must be independent and impartial, and be recognized as such.
12. Some Senators on your Committee believe that the non-statutory model, by which the office of the ethics officer would be created by means of a resolution of the Senate, is the best way of achieving this objective. Their position is grounded in parliamentary privilege and the separation of powers under the Constitution. They emphasize the importance of understanding that the establishment of Rules of Conduct, the appointment of an ethics officer, and everything that flows from those actions arises

from the right of the Senate to govern its internal affairs. On this, in fact, all Senators on the Committee agree on the importance of the constitutional separation of powers between the judiciary and legislative branch. Those who support the non-statutory model believe that using a statute would create a significant risk of judicial intervention in the ethics officer's actions, which would directly conflict with the constitutional independence of the Senate and the rights and obligations of Senators. It should be noted that the recommendation of the Oliver-Milliken Committee was to establish a code of conduct regime entirely within the *Rules of the Senate* and the *Standing Orders of the House of Commons*.

13. Senators holding this view are aware that there is Canadian case law that upholds the actions of a statutory officer on the basis of legislative privilege, and, therefore, such actions are not reviewable by the courts. They note, however, that the number of decisions is few, and no case involving the status of a Commissioner has gone to the Supreme Court of Canada. In the most recent decision to discuss these issues, the court interpreted the statute in question and intervened to suggest to a legislature how it should deal with the terms of employment of its Commissioner. Some members of your Committee find this result very troubling, and note that expert testimony before your Committee also confirmed the risk of judicial intervention. Those Senators who believe that the position of a Senate ethics officer should be non-statutory wish to take all possible steps to ensure that the separation of powers between the legislative houses and the judiciary is respected by the courts. A non-statutory ethics officer also asserts the independence of the Senate from the Executive.

14. On the other hand, some Senators on your Committee believe that the establishment of the position of ethics officer in a statute would be the best way to have an officer who will be recognized both within and outside the Senate as an independent person with the necessary stature and mandate to serve all Senators impartially and without fear or favour. Those holding this view note that most Canadian provinces and territories have proceeded by way of legislation, and know of no significant dissatisfaction or difficulties associated with this choice.

They point to the fact that the independent position of those provincial Commissioners is acknowledged and respected, as are their guidance and rulings.

15. Senators supporting a statutory basis for the ethics officer take comfort from the Canadian case law to date that has dealt with the status and activities of provincial or territorial conflict of interest Commissioners. In two cases (involving three decisions), the courts have held that the actions of a Commissioner taken on behalf of the legislature are protected by privilege, and, therefore, are not reviewable by the courts, even though both the position and rules of conduct were established in a statute. One of those decisions was from a provincial Court of Appeal. The Senators supporting a statutory approach feel confident that, on the reasoning of the existing cases, and in view of the importance the Supreme Court of Canada has placed on parliamentary privilege, using a statute to create the position of ethics officer is a reasonable course of action to take.
16. Senators supporting a statutory basis for the office of ethics officer have concluded that the benefits of using a statute outweigh its risks. Moreover, they note that the rest of the proposed regime, including the actual Rules of Conduct, would be made by the Senate, by resolution.
17. In any event, although members of your Committee have some differences as to how the position of the ethics officer should be established, there is consensus about one thing – there must be an ethics officer for the Senate and for the Senate alone. There are numerous reasons for this. It is often overlooked, and so bears repeating, that although both are legislative bodies, the Senate and the House of Commons are separate and distinct institutions. To take only a few examples of these differences: each House manages its own internal affairs free from interference; Members of the House of Commons and Senators have different, separate representational and constitutional duties; we come to Parliament by different routes; and the Senate's relationship to the executive branch of government is different from that of the House of Commons. Moreover, although the election cycle of the House of Commons does affect our work, the continuity of the Senate's membership is not similarly affected.

The Senate's timeframe, therefore, is necessarily different from that of the House of Commons.

18. For each chamber of a bicameral legislature to proceed along a separate track is not revolutionary. The British House of Commons and the House of Lords has each developed a distinctive approach to the regulation of conduct. Similarly, it should be noted that all of the provinces in Canada are unicameral, and, therefore, their models are not directly applicable to the federal Parliament.
19. Your Committee understands that the Government intends to establish an ethics commissioner by statute. We acknowledge the right of the Executive and the House of Commons to establish their own ethics regimes and commissioners in whatever manner they choose. If after due consideration of the implications of a statutory approach, the House of Commons opts for this route, that is its choice.
20. Those members of your Committee who believe that the position of ethics officer for the Senate should be non-statutory believe that all references to the Senate should be removed from the draft bill.
 If, on the other hand, the position of ethics officer for the Senate is to be established in statute, with the Rules of Conduct and other matters to be established by resolution of the Senate, a number of changes will still be required to the draft bill:
 - First, as indicated above, there is a consensus in the Committee that the Senate must have an ethics officer who will be occupied solely with the affairs of Senators. The draft bill needs to be changed to reflect this.
 - Second, it is unacceptable for the Governor in Council to appoint the ethics officer in the manner proposed by the draft bill. There must be agreement of the leaders of the recognized parties in the Senate, followed by a confirming resolution of the Senate itself. Only in this manner can the incoming ethics officer be assured that he or she has Senators' respect and support.

- Third, the proposed five-year term for the ethics officer is inappropriate, as it does not respect the fact that membership in the Senate is not tied to the electoral cycle. Moreover, a term that is relatively short does not sufficiently value the expertise that the ethics officer will build up over that period. We, therefore, recommend that the term of the ethics officer should be seven years.
- Fourth, although those who favour a statutory basis for the ethics officer are not convinced that such a choice risks eroding the privileges, rights and immunities of the Senate, they nevertheless recognize the need for caution if there is a bill. That bill, therefore, should contain clear wording to the effect that the ethics officer for the Senate is an Officer of the Senate, and carries on the work assigned to him or her as part of the proceedings of the Senate pursuant to its Rules.

21. In closing, the Senators on your Committee wish to emphasize that they firmly believe that all members of the Senate are motivated by the highest standards of public service and conduct. While a multitude of provisions currently exist to assure these high standards in the actions of Senators in performing their duties, improvements would have the merit of ensuring public confidence in the integrity of Parliament and Parliamentarians. Moreover, it would provide a valuable source of advice and counsel for Senators.

22. In considering how the system should be structured, we have been mindful of the separate constitutional role and functions of the Senate and Senators, and the fundamental importance of Canadian democratic institutions and our parliamentary system of government. These are our primary concerns, now and for the future. Transparency is important if the Senate is to preserve its credibility and independence. Also fundamental is the independence of each House of Parliament – the Senate and the House of Commons – and the further distinction between the legislative and the executive branches of government.

Therefore, it is essential that Rules of Conduct and any ethics officer appointed for the purposes of the Senate be protected under section 18 of the *Constitution Act, 1867*, and that the ethics officer's duties and functions be carried out within the constitutional powers, duties, rights, and obligations of the Senate. Final decisions must rest with the full Senate. We believe such a system will best serve the public interest.

Respectfully submitted

LORNA MILNE

Chair

APPENDIX

EXISTING PROVISIONS REGARDING THE CONDUCT OF SENATORS

RULES OF THE SENATE

Pecuniary interest

65(4) A Senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

Pecuniary interest

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

Sponsoring Senator

94(2) Subject to subsection (1), a Senator on whose motion any bill, petition or other matter is referred to a special committee may, if the Senator so desires, be a member of the committee.

Order to disclose

94(3) Where a select committee considers that it would be in the public interest in respect of its consideration of an order of reference, the committee may order its members to disclose the existence of their private financial interests, whether held directly or indirectly, in respect of the matter.

Limitation

94(4) Subsection (3) does not apply where the order of reference concerns an amendment to the Constitution of Canada or a public bill.

Declaration

94(5) A member may comply with an order made under subsection (3) by signing and filing with the clerk of the committee a declaration or update that discloses the source and nature, but not the value, of the member's private financial interests in respect of the matter.

Time

94(6) A committee that makes an order under subsection (3) shall also establish time frames for present and future members to file declarations and updates, and members who must file shall do so within the required time.

Deemed declaration

94(7) A member who does not file a declaration or update under subsection (5) within the required time is deemed to declare that the member has no private financial interest and is bound by the deemed declaration until the member files an update.

Deemed compliance

94(8) A member who does not file a declaration under subsection (5) and who has no private financial interest to disclose is deemed to have complied with an order made under subsection (3).

Public disclosure

94(9) The clerk of a committee with whom a declaration or update is filed under subsection (5) shall make it available for public consultation during business hours.

Integrity of proceedings

94(10) The validity of a decision of a committee on a matter is not affected by the fact that a member had a private financial interest, whether or not disclosed in compliance with this rule, unless the Senate or a committee decides otherwise under subsection (1).

PARLIAMENT OF CANADA ACT**Section 14 – Prohibited contractual dealings**

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

Penalty for contravention

- (2) Any person who contravenes subsection (1) shall forfeit the sum of two hundred dollars for each day during which the contravention continues.

Recovery of penalty

- (3) A sum forfeited by any person under subsection (2) is recoverable from that person by any person who sues for it in any court of competent jurisdiction in Canada.

Exceptions

- (4) This section does not render any person liable to forfeiture by reason only that the person
 - (a) is a shareholder in any corporation having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work;
 - (b) is, or has been, a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition; or
 - (c) is, or has been, a contractor in respect of the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons.

Section 15 – Limitation period

Proceedings for the recovery of any forfeiture imposed by section 14 may be instituted at any time within but not later than one year after the time when the forfeiture was incurred.

Section 16 – Receiving prohibited compensation

- (1) No member of the Senate shall receive or agree to receive any compensation, directly or indirectly, for services rendered or to be rendered to any person, either by the member or another person,
 - (a) in relation to any bill, proceeding, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest or other matter before the Senate or the House of Commons or a committee of either House; or
 - (b) for the purpose of influencing or attempting to influence any member of either House.

Offence and punishment

- (1) Every member of the Senate who contravenes subsection (1) is guilty of an offence and liable to a fine of not less than one thousand dollars and not more than four thousand dollars.

Offering prohibited compensation

- (2) Every person who gives, offers or promises to any member of the Senate any compensation for services described in subsection (1), rendered or to be rendered, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding one year and to a fine of not less than five hundred dollars and not more than two thousand dollars.

CRIMINAL CODE

Section 118 – Definitions

In this Part,

“evidence” or “statement” means an assertion of fact, opinion, belief or knowledge, whether material or not and whether admissible or not;

“government” means

- (a) the Government of Canada,
- (b) the government of a province, or
- (c) Her Majesty in right of Canada or a province;

“judicial proceeding” means a proceeding

- (a) in or under the authority of a court of justice,
- (b) before the Senate or House of Commons or a committee of the Senate or House of Commons, or before a legislative council,

legislative assembly or house of assembly or a committee thereof that is authorized by law to administer an oath,

(c) before a court, judge, justice, provincial court judge or coroner,

(d) before an arbitrator or umpire, or a person or body of persons authorized by law to make an inquiry and take evidence therein under oath, or

(e) before a tribunal by which a legal right or legal liability may be established, whether or not the proceeding is invalid for want of jurisdiction or for any other reason;

“office” includes

(a) an office or appointment under the government,

(b) a civil or military commission, and

(c) a position or an employment in a public department;

“official” means a person who

(a) holds an office, or

(b) is appointed to discharge a public duty;

“witness” means a person who gives evidence orally under oath or by affidavit in a judicial proceeding, whether or not he is competent to be a witness, and includes a child of tender years who gives evidence but does not give it under oath, because, in the opinion of the person presiding, the child does not understand the nature of an oath.

Section 119 – Bribery of judicial officers, etc.

(1) Every one who

(a) being the holder of a judicial office, or being a member of Parliament or of the legislature of a province, corruptly

(i) accepts or obtains,

(ii) agrees to accept, or

(iii) attempts to obtain,

any money, valuable consideration, office, place or employment for himself or another person in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity, or

(b) gives or offers, corruptly, to a person mentioned in paragraph

(a) any money, valuable consideration, office, place or employment in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity for himself or another person, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years.

Consent of Attorney General

- (2) No proceedings against a person who holds a judicial office shall be instituted under this section without the consent in writing of the Attorney General of Canada.

Section 121 – Frauds on the government

- (1) Every one commits an offence who
 - (a) directly or indirectly
 - (i) gives, offers or agrees to give or offer to an official or to any member of his family, or to any one for the benefit of an official, or
 - (ii) being an official, demands, accepts or offers or agrees to accept from any person for himself or another person, a loan, reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with.
 - (iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government, or
 - (iv) a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow, whether or not, in fact, the official is able to cooperate, render assistance, exercise influence or do or omit to do what is proposed, as the case may be;
 - (b) having dealings of any kind with the government, pays a commission or reward to or confers an advantage or benefit of any kind on an employee or official of the government with which he deals, or to any member of his family, or to any one for the benefit of the employee or official, with respect to those dealings, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government with which he deals, the proof of which lies on him;
 - (c) being an official or employee of the government, demands, accepts or offers or agrees to accept from a person who has dealings with the government a commission, reward, advantage or benefit of any kind directly or indirectly, by himself or through a member of his family or through any one for his benefit, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government that employs him or of which he is an official, the proof of which lies on him;
 - (d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, demands, accepts or offers or agrees to accept for himself or another person a reward, advantage or benefit of any kind as

consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

- (i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or
 - (ii) the appointment of any person, including himself, to an office;
- (e) gives, offers or agrees to give or offer to a minister of the government or an official a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with
- (i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or
 - (ii) the appointment of any person, including himself, to an office; or
- (f) having made a tender to obtain a contract with the government
- (i) gives, offers or agrees to give or offer to another person who has made a tender or to a member of his family, or to another person for the benefit of that person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of the tender of that person, or
 - (ii) demands, accepts or offers or agrees to accept from another person who has made a tender a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of his tender.

Punishment

- (3) Every one who commits an offence under this section is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years.

Section 122 – Breach of trust by public officer

Every official who, in connection with the duties of his office, commits fraud or a breach of trust is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years, whether or not the fraud or breach of trust would be an offence if it were committed in relation to a private person.

CONSTITUTION ACT, 1867**Preamble**

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

Privileges, etc., of Houses

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

Qualifications of Senator

23. The Qualifications of a Senator shall be as follows:

1. He shall be of the full age of Thirty Years:
2. He shall be either a natural-born Subject of the Queen, or a Subject of the Queen naturalized by an Act of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of the Legislature of One of the Provinces of Upper Canada, Lower Canada, Canada, Nova Scotia, or New Brunswick, before the Union, or of the Parliament of Canada after the Union:
3. He shall be legally or equitably seised as of Freehold for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Free and Common Socage, or seised or possessed for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Franc-alieu or in Roture, within the Province for which he is appointed, of the Value of Four thousand Dollars, over and above all Rents, Dues, Debts, Charges, Mortgages, and Incumbrances due or payable out of or charged on or affecting the same:
4. His Real and Personal Property shall be together worth Four thousand Dollars over and above his Debts and Liabilities:
5. He shall be resident in the Province for which he is appointed:

6. In the Case of Quebec he shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.

Disqualification of Senators

31. The Place of a Senator shall become vacant in any of the following Cases:

1. If for Two consecutive Sessions of the Parliament he fails to give his Attendance in the Senate:
2. If he takes an Oath or makes a Declaration or Acknowledgment of Allegiance, Obedience, or Adherence to a Foreign Power, or does an Act whereby he becomes a Subject or Citizen, or entitled to the Rights or Privileges of a Subject or Citizen, of a Foreign Power:
3. If he is adjudged Bankrupt or Insolvent, or applies for the Benefit of any Law relating to Insolvent Debtors, or becomes a public Defaulter:
4. If he is attainted of Treason or convicted of Felony or of any infamous Crime:
5. If he ceases to be qualified in respect of Property or of Residence; provided, that a Senator shall not be deemed to have ceased to be qualified in respect of Residence by reason only of his residing at the Seat of the Government of Canada while holding an Office under that Government requiring his Presence there.

Questions as to Qualifications and Vacancies in Senate

33. If any Question arises respecting the Qualification of a Senator or a Vacancy in the Senate the same shall be heard and determined by the Senate.

THE SENATE

LE SÉNAT

**L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE
D'ÉTHIQUE**

Rapport intérimaire du Comité permanent
du
Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Présidente

L'honorable Lorna Milne

Vice-présidente

L'honorable Raynell Andreychuk

avril 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de déposer son

HUITIÈME RAPPORT

1. Le 4 février 2003, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant :

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

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

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

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

2. Conformément à cet ordre de renvoi, le Comité a examiné la question à fond au cours des derniers mois. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, les membres du Comité estiment qu'il serait utile à leurs collègues du Sénat, entre autres, d'avoir une idée de leur position actuelle sur les questions soulevées par les documents.

Nous soulignons qu'il s'agit ici d'un rapport provisoire et que leurs idées peuvent évoluer au fur et à mesure que progresse leur examen des enjeux.

3. Nous commençons par souligner les sujets sur lesquels nous nous entendons à ce stade de notre étude :
 - (a) Le Comité a été guidé par deux principes fondamentaux :
 - Le public doit avoir confiance que les parlementaires se conduisent conformément à une norme élevée d'éthique; et
 - Le Sénat, la Chambre des communes et le gouvernement sont des entités séparées.
 - (b) Le Sénat, la Chambre des communes et le gouvernement doivent chacun avoir leur propre officier d'éthique.
 - (c) Les pouvoirs et les fonctions de l'officier du Sénat doivent être définis dans le *Règlement du Sénat* et s'exercer dans le cadre des pouvoirs, des devoirs, des droits et des obligations constitutionnels du Sénat.
 - (d) L'officier d'éthique du Sénat doit être nommé après entente entre la direction des partis reconnus au Sénat et la tenue d'un vote de confirmation au Sénat.
 - (e) L'officier d'éthique du Sénat doit avoir un mandat de sept ans.
 - (f) L'officier d'éthique du Sénat doit jouir d'une expérience juridique.
 - (g) Les règles de conduite, y compris celles qui sont actuellement en vigueur, doivent être incorporées dans le *Règlement du Sénat* après une étude détaillée.
 - (h) L'officier d'éthique du Sénat peut offrir aux sénateurs avis et conseils sur leurs droits et leurs obligations aux termes des règles de conduite.
 - (i) L'officier d'éthique du Sénat doit faire rapport et formuler des recommandations au Sénat ou à un de ses comités, suivant les modalités prévues par le *Règlement du Sénat*, mais la décision doit relever en dernier ressort du Sénat.
 - (j) Pour plus de certitude, le Comité compte examiner plus à fond les incidences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la Cour fédérale* sur les activités de l'officier d'éthique du Sénat aux termes du *Règlement du Sénat*.
4. Malgré toutes ces convergences de vues, les membres du Comité ne s'entendent toujours pas sur la totalité des enjeux. Nous croyons que cette diversité des opinions est saine et qu'elle est normale lorsqu'il s'agit d'enjeux qui vont au cœur du rôle constitutionnel du Sénat, de la régie interne d'une institution parlementaire et de l'exercice individuel par les sénateurs de leurs fonctions.

5. Certains sénateurs citent les dispositions qui régissent actuellement les conflits d'intérêt et leur conduite et contestent la nécessité d'adopter d'autres règles et, par voie de conséquence, de charger un officier d'éthique de leur mise en application. Ils croient qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer d'autres règles et de mettre en place un officier d'éthique afin de remédier à un problème inexistant. D'autres sénateurs estiment qu'un registre des intérêts comme celui de la Chambre des lords britannique serait suffisant.
6. Le Comité note que certains commentateurs ont déclaré que les sénateurs n'avaient pas de règles en matière de conflits d'intérêts. Il n'en est rien. La *Loi sur le Parlement du Canada* et d'autres lois renferment de nombreuses dispositions qui régissent leur conduite de même que le *Règlement du Sénat*. Nous reproduisons pour information ces dispositions en annexe.
7. Tout en ayant soigneusement examiné les arguments en faveur du statu quo, le Comité s'accorde à penser qu'il serait avantageux d'avoir des règles de conduite révisées et élargies qui soient intégrées au *Règlement du Sénat* et un officier d'éthique pour les sénateurs. Même si le Sénat a déjà des règles de conduite, le Comité a conclu qu'une nouvelle approche serait avantageuse pour les sénateurs et pour le Sénat tout entier. Les règles de conduite en vigueur doivent être codifiées, modernisées, clarifiées et élargies.
8. La création d'un poste d'officier d'éthique pour le Sénat est considérée comme une bonne chose. Bien que nous ayons des divergences de vues sur le statut de l'officier d'éthique, nous nous entendons en principe sur l'utilité de la fonction. L'officier d'éthique doit avoir des compétences juridiques, être nommé par et pour le Sénat et exercer les pouvoirs et les fonctions énoncés dans le *Règlement du Sénat*. En outre, la possibilité de discuter d'affaires en toute confidentialité serait un avantage inestimable que n'offre pas à lui seul un registre des intérêts.

9. En arrivant à cette conclusion, nous ne minimisons en rien le rôle que notre Légiste et conseiller parlementaire joue lorsqu'il s'agit de nous guider dans les subtilités de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cependant, son rôle est strictement juridique.
Les sénateurs désireux d'explorer des questions de conduite plus générales peuvent aussi s'adresser à l'actuel conseiller en éthique qui, sans avoir le mandat de conseiller les sénateurs, s'avère néanmoins utile.
Nous croyons qu'un officier d'éthique du Sénat pourrait remplir ces deux rôles en plus d'autres fonctions. Nous trouvons encourageant que, lorsqu'il a comparu devant le Comité, le Légiste et conseiller parlementaire ait abondé en ce sens et parlé de la possibilité qu'un agent d'éthique ajoute de la valeur aux pratiques actuelles du Sénat.
10. Un certain nombre des témoins du Comité ont souligné l'importance des rôles de consultation et de prévention d'un officier d'éthique. Il ressort de l'expérience d'autres législatures que, pour peu que les bases soient bien jetées, les plaintes en violation des règles de conduite se font rares. Nous avons donc conclu que la création du poste d'officier d'éthique serait préférable à la fois aux arrangements existants et à la nomination d'un officier d'éthique dont la seule tâche dans ce contexte serait de tenir un registre des intérêts.
11. Pour la création du poste d'officier d'éthique, il existe deux modèles fondamentaux : un modèle interne non législatif comme à la Chambre des communes britannique et le modèle législatif proposé dans l'avant-projet de loi du gouvernement. Il y a des arguments en faveur de chacun. Le Comité tient à souligner que les partisans de chaque modèle croient que l'officier d'éthique doit être indépendant et impartial et qu'il doit être reconnu comme tel.
12. Certains membres du Comité estiment que le modèle non législatif, suivant lequel l'officier d'éthique serait créé par voie de résolution du Sénat, offre le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Ils fondent leur position sur le privilège parlementaire et la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Pour eux, il importe de comprendre que l'établissement de règles de conduite, la nomination d'un officier d'éthique et tout

ce qui découle de ces mesures relèvent du droit du Sénat de régir ses affaires internes. En fait, tous les sénateurs du Comité s'entendent sur l'importance de la séparation constitutionnelle des pouvoirs entre les branches judiciaire et législative. Les partisans du modèle non législatif craignent que le recours à une loi n'ouvre la porte à l'intervention du pouvoir judiciaire dans les actions de l'officier d'éthique, ce qui entrerait directement en conflit avec l'indépendance constitutionnelle du Sénat et les droits et les obligations des sénateurs. Il est à noter que le comité Oliver-Milliken a recommandé d'établir un régime de conduite dans le cadre exclusif du *Règlement du Sénat* et du *Règlement de la Chambre des communes*.

13. Les sénateurs qui sont de cet avis sont informés que la jurisprudence canadienne confirme que les actions d'un officier nommé en vertu d'une loi s'exercent sur la base du privilège législatif et que, par conséquent, ces actions ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Ils notent cependant que les décisions sont peu nombreuses et que la Cour suprême du Canada n'a été saisie d'aucune affaire mettant en cause le statut d'un tel officier. Dans la plus récente décision en la matière, le tribunal a interprété la loi en question et a pris sur lui de proposer à une assemblée législative une façon de traiter les conditions d'emploi de son commissaire. Certains membres du Comité trouvent ce résultat troublant et notent que le témoignage d'experts qui ont comparu devant le Comité a confirmé le risque d'une intervention de la branche judiciaire. Les sénateurs qui croient que le poste de l'officier d'éthique du Sénat devrait être non statutaire veulent prendre toutes les mesures possibles pour garantir que la séparation des pouvoirs entre les chambres et la branche judiciaire sera respectée par les tribunaux. La création d'officier d'éthique suivant le modèle non législatif confirmerait également l'indépendance du Sénat par rapport à l'Exécutif.
14. D'autre part, certains sénateurs du Comité croient que l'établissement du poste d'officier d'éthique par voie législative offrirait le meilleur moyen de faire en sorte que l'agent d'éthique soit reconnu à l'intérieur comme à l'extérieur du Sénat comme une personne indépendante ayant la stature et le mandat voulus pour servir tous les sénateurs impartialement et sans distinction de personne. Ceux qui sont de cet avis notent que la plupart des provinces et des territoires canadiens ont opté pour la voie

législative et que, à ce qu'ils sachent, ce choix n'a entraîné ni doléances ni difficultés majeures. Ils font remarquer que l'indépendance des commissaires provinciaux est reconnue et respectée au même titre que leurs directives et leurs décisions.

15. Les sénateurs favorables à l'établissement du poste d'agent d'éthique par voie législative s'estiment confortés par la jurisprudence canadienne relative au statut et aux activités des commissaires aux conflits d'intérêts territoriaux ou provinciaux. Dans deux affaires (ayant donné lieu à trois décisions), les tribunaux ont statué que les mesures prises par un commissaire au nom de l'assemblée étaient protégées par le privilège et qu'elles ne pouvaient donc pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire même si le poste et les règles de conduite ont été établis par voie législative. L'une de ces décisions émane d'une cour d'appel provinciale. Les sénateurs partisans du modèle législatif sont confiants que, sur la base des jugements rendus et compte tenu de l'importance que la Cour suprême du Canada attache au privilège parlementaire, le recours à une loi pour créer le poste d'agent d'officier est une ligne de conduite raisonnable.
16. Les sénateurs partisans de l'établissement du poste d'officier d'éthique par voie législative concluent que les avantages de cette solution l'emportent sur les risques. En outre, ils notent que le reste du régime proposé, y compris les actuelles règles de conduite, serait adopté par voie de résolution du Sénat.
17. Quoi qu'il en soit, même si les membres du Comité ont des divergences de vues sur les modalités d'établissement du poste d'officier d'éthique, ils s'entendent sur une chose – il doit y avoir un officier d'éthique pour le Sénat et pour le Sénat seulement. Il y a à cela de nombreuses raisons. On oublie souvent et c'est pourquoi il vaut la peine de le rappeler que, bien que les deux soient des corps législatifs, le Sénat et la Chambre des communes sont des institutions distinctes. Notons seulement quelques-unes des différences entre les deux : chaque chambre gère ses propres affaires internes hors de toute ingérence; les députés et les sénateurs exercent des fonctions représentatives et constitutionnelles différentes et distinctes; nous joignons le Parlement par des voies différentes; et le Sénat n'a pas la même relation avec le

pouvoir exécutif que la Chambre des communes. En outre, le cycle électoral a des répercussions sur le travail de la Chambre des communes alors qu'il n'en a pas sur celui du Sénat. Le cadre chronologique du Sénat est donc nécessairement différent de celui de la Chambre des communes.

18. Il n'y a rien de révolutionnaire à ce que chacune des chambres d'un système bicaméral aille chacune son chemin. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes et la Chambre des lords ont abordé chacune à leur façon la réglementation de la conduite de leurs membres. Par ailleurs, il est à noter que toutes les provinces du Canada sont unicamérales et que, par conséquent, leurs modèles ne sont pas directement applicables au Parlement fédéral.
19. Le Comité comprend que le gouvernement a l'intention d'établir un commissaire à l'éthique par voie législative. Nous reconnaissons au gouvernement et à la Chambre des communes le droit d'établir chacun leur régime de conduite et leur officier d'éthique comme bon leur semble. Si, après avoir dûment examiné les incidences du modèle législatif, la Chambre des communes opte pour cette solution, c'est son choix.
20. Les membres du Comité qui croient que le poste d'officier d'éthique du Sénat ne doit pas être établi par voie législative estiment qu'il faut retirer de l'avant-projet de loi toutes les références au Sénat.
 Dans l'éventualité, par contre, où le poste d'officier d'éthique du Sénat serait établi par voie législative et les règles de conduite et les autres modalités fixées par voie de résolution du Sénat, il faudra quand même apporter à l'avant-projet de loi un certain nombre de changements :
 - Premièrement, comme il a été dit plus haut, le Comité s'accorde à penser que le Sénat doit avoir un officier d'éthique qui se charge exclusivement des affaires des sénateurs. L'avant-projet de loi doit être modifié en ce sens.
 - Deuxièmement, il est inacceptable que le gouverneur en conseil nomme l'officier d'éthique comme le propose l'avant-projet de loi. La nomination doit se faire après entente entre la direction des partis reconnus au Sénat et la tenue d'un vote

de confirmation au Sénat même. C'est le seul moyen d'assurer à l'officier d'éthique le respect et le soutien des sénateurs.

- Troisièmement, le mandat proposé de cinq ans ne convient pas parce qu'il ne tient pas compte du fait que l'appartenance au Sénat n'est pas liée au cycle électoral. En outre, un mandat relativement court ne valorise pas suffisamment le capital de connaissances que l'officier d'éthique va se constituer pendant la période. Nous recommandons donc que le mandat de l'officier d'éthique soit d'une durée de sept ans.
- Quatrièmement, bien que les partisans de l'établissement du poste d'officier d'éthique par voie législative ne soient pas convaincus que cette solution risque d'éroder les privilèges, les droits et les immunités du Sénat, ils admettent néanmoins qu'il faille faire preuve de prudence s'il y a un projet de loi.

Par conséquent, ce projet de loi doit établir clairement que l'officier d'éthique du Sénat est un officier du Sénat et qu'il accomplit les fonctions qui lui sont assignées dans le cadre des travaux du Sénat menés conformément au *Règlement du Sénat*.

21. En terminant, les membres du Comité tiennent à souligner qu'ils croient fermement que tous les sénateurs s'en tiennent aux normes les plus élevées en matière de service public et de conduite. Bien qu'une multitude de dispositions garantissent déjà le respect par les sénateurs de normes d'éthique élevées dans l'exercice de leurs fonctions, des améliorations auraient l'avantage d'assurer la confiance du public dans l'intégrité du Parlement et des parlementaires. En outre, ce serait une précieuse source d'avis et de conseils pour les sénateurs.
22. En examinant la façon de structurer le système, nous avons tenu compte des attributions et des fonctions constitutionnelles distinctes du Sénat et des sénateurs et de l'importance fondamentale des institutions démocratiques et du système parlementaire du Canada. Ce sont là nos principales préoccupations maintenant et pour l'avenir. La transparence est importante si l'on veut que le Sénat conserve sa crédibilité et son indépendance.

Sont également fondamentales l'indépendance de chacune des chambres du Parlement – le Sénat et la Chambre des communes – et la distinction entre les branches législative et exécutive. Par conséquent, il est essentiel que les règles de conduite et l'officier d'éthique nommé pour le Sénat soient protégés aux termes de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que les pouvoirs et les fonctions de l'officier d'éthique s'exercent dans le cadre des pouvoirs, des devoirs, des droits et des obligations du Sénat. Les décisions doivent relever en dernier ressort du Sénat comme tel. Nous croyons qu'un tel système servira le mieux l'intérêt public.

Respectueusement soumis

La présidente,
LORNA MILNE

ANNEXE

DISPOSITIONS ACTUELLES CONCERNANT LA CONDUITE DES SÉNATEURS

RÈGLEMENT DU SÉNAT DU CANADA

Intérêt pécuniaire

65(4) Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il ou elle a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

Intérêt financier

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

Motionnaire membre de comité

94(2) Sous réserve du paragraphe (1) du présent article, un sénateur dont la motion renvoie un projet de loi, une pétition ou tout autre sujet à un comité spécial, peut, s'il le désire, être membre de ce comité.

Ordre de déclaration

94(3) Lorsqu'un comité particulier considère qu'il y va de l'intérêt public dans l'examen d'un ordre de renvoi, il peut ordonner à ses membres de déclarer l'existence de tout intérêt financier privé qu'ils détiennent directement ou indirectement à l'égard de cette affaire.

Restriction

94(4) Le paragraphe (3) ne s'applique pas lorsque l'ordre de renvoi concerne un amendement à la *Constitution* du *Canada* ou un projet de loi d'intérêt public.

Déclaration

94(5) Les membres peuvent se conformer à un ordre donné en vertu du paragraphe (3) en signant et en remettant au greffier du comité une déclaration ou une mise à jour indiquant la nature et la source, mais non la valeur, des intérêts financiers privés qu'ils possèdent relativement à l'affaire.

Délai d'exécution

94(6) Le comité qui donne un ordre en vertu du paragraphe (3) fixe les délais à l'intérieur desquels les membres actuels et futurs qui sont tenus de le faire produisent la déclaration ou la mise à jour dans les délais prescrits.

Absence de déclaration

94(7) Le membre qui ne produit pas de déclaration ou de mise à jour conformément au paragraphe (5) dans les délais prescrits est réputé déclarer qu'il n'a pas d'intérêts financiers privés et il est lié en conséquence jusqu'à ce qu'il en produise une.

Conformité à un ordre

94(8) Le membre qui ne produit pas de déclaration conformément au paragraphe (5) et n'a pas d'intérêts financiers privés à déclarer est réputé s'être conformé à un ordre pris en vertu du paragraphe (3).

Déclaration publique

94(9) Le greffier du comité qui reçoit une déclaration ou une mise à jour visée par le paragraphe (5) la met à la disposition du public pour consultation durant les heures ouvrables.

Intégrité des délibérations

94(10) La validité d'une décision prise par un comité n'est pas affectée par le fait qu'un membre possède un intérêt financier privé, qu'il en ait fait ou non la déclaration conformément à la présente disposition, à moins que le Sénat ou le comité n'en décide autrement en application du paragraphe (1).

LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA

L'article 14 – Contrat mettant en jeu des fonds publics

- (1) Il est interdit à tout sénateur d'être volontairement – directement ou indirectement – partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d'y être mêlé d'aucune autre façon.

Pénalité pour infraction

- (2) L'infraction au paragraphe (1) est passible d'une pénalité de deux cents dollars pour chacun des jours au cours desquels elle se commet ou se continue.

Recouvrement de la pénalité

- (3) Le recouvrement de la pénalité peut être poursuivi par tout intéressé devant tout tribunal compétent au Canada.

Exception

- (4) Le présent article ne s'applique pas au sénateur qui, selon le cas:
 - (a) est actionnaire d'une personne morale et liée par contrat ou marché avec le gouvernement fédéral, sauf dans le cas d'exécution de travaux publics;
 - (b) avec l'autorisation du Parlement, prête – ou a prêté – de l'argent au gouvernement fédéral, après adjudication publique;
 - (c) fait – ou a fait – l'acquisition de valeurs ou titres du Canada, aux conditions du marché.

L'article 15 – Prescription

Le recouvrement de la pénalité imposée sous le régime de l'article 14 se prescrit par un an à compter de l'infraction.

L'article 16 – Trafic d'influence

- (1) Il est interdit à tout sénateur de recevoir – ou de convenir de recevoir –, directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre à qui que ce soit, ou par l'intermédiaire d'un tiers:
 - (a) relativement à quelque projet de loi, délibération, marché, réclamation, dispute, accusation, arrestation ou autre affaire

- devant le Sénat ou la Chambre des communes ou devant un de leurs comités;
- (b) pour influencer ou tenter d'influencer un membre de l'une ou l'autre chambre.

Infraction et peine

- (1) Le sénateur qui contrevient au paragraphe (1) commet une infraction et encourt une amende de mille à quatre mille dollars.

Tentative de corruption

- (2) Quiconque donne, offre ou promet à un sénateur une rémunération pour les services mentionnés au paragraphe (1) commet un acte criminel et encourt un emprisonnement maximal d'un an et une amende de cinq cents à deux mille dollars.

CODE CRIMINEL

L'article 118 – Définitions

Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

- « charge » ou « emploi » S'entend notamment :
 - a) d'une charge ou fonction sous l'autorité du gouvernement;
 - b) d'une commission civile ou militaire;
 - c) d'un poste ou emploi dans un ministère public.
- « fonctionnaire » Personne qui, selon le cas :
 - a) détient une charge ou un emploi;
 - b) est nommée pour remplir une fonction publique.
- « gouvernement » Selon le cas :
 - a) le gouvernement du Canada;
 - b) le gouvernement d'une province;
 - c) Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.
- « procédure judiciaire » Procédure :
 - a) devant un tribunal judiciaire ou sous l'autorité d'un tel tribunal;
 - b) devant le Sénat ou la Chambre des communes ou un de leurs comités, ou devant un conseil législatif, une assemblée législative ou une chambre d'assemblée ou un comité de l'un de ces derniers qui est autorisé par la loi à faire prêter serment;
 - c) devant un tribunal, un juge, un juge de paix, un juge de la cour provinciale ou un coroner;

- d) devant un arbitre, un tiers-arbitre ou une personne ou un groupe de personnes autorisé par la loi à tenir une enquête et à y recueillir des témoignages sous serment;
 - e) devant tout tribunal ayant le pouvoir d'établir un droit légal ou une obligation légale,
- que la procédure soit invalide ou non par manque de juridiction ou pour toute autre raison.

« témoignage », « déposition » ou « déclaration » Assertion de fait, opinion, croyance ou connaissance, qu'elle soit essentielle ou non et qu'elle soit admissible ou non.

« témoin » Personne qui témoigne oralement sous serment ou par affidavit dans une procédure judiciaire, qu'elle soit habile ou non à être témoin, y compris un enfant en bas âge qui témoigne sans avoir été assermenté parce que, de l'avis de la personne qui préside, il ne comprend pas la nature d'un serment.

L'article 119 – Corruption de fonctionnaires judiciaires, etc.

- (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans quiconque, selon le cas:
 - a) occupant une charge judiciaire ou étant membre du Parlement ou d'une législature provinciale, par corruption:
 - (i) soit accepte ou obtient,
 - (ii) soit convient d'accepter,
 - (iii) soit tente d'obtenir,

de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle;
 - b) donne ou offre, par corruption, à une personne visée à l'alinéa a), de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui-même ou toute autre personne.

Consentement du procureur général

- (2) Nulle procédure contre une personne qui occupe une charge judiciaire ne peut être intentée sous le régime du présent article sans le consentement écrit du procureur général du Canada.

L'article 121 – Fraudes envers le gouvernement

- (1) Commet une infraction quiconque, selon le cas:
 - (a) directement ou indirectement:
 - (i) soit donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire,
 - (ii) soit, étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou pour une autre personne, un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant_:
 - (iii) soit la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement,
 - (iv) soit une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder, que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;
 - (b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou récompense ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature à un employé ou fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou du fonctionnaire, à l'égard de ces relations d'affaires, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement avec laquelle il traite, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;
 - (c) étant fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe
 - (d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en

- considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant:
- (i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),
 - (ii) soit la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;
- (e) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant:
- (i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),
 - (ii) soit la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;
- (f) ayant présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement:
- (i) ou bien donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à une autre personne qui a présenté une soumission, ou à un membre de sa famille, ou à une autre personne à son profit, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de la soumission de cette personne,
 - (ii) ou bien exige, accepte ou offre ou convient d'accepter, d'une autre personne qui a présenté une soumission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de sa soumission.

Peine

- (3) Quiconque commet une infraction prévue au présent article est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

L'article 122 – Abus de confiance par un fonctionnaire public

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux fonctions de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

Préambule

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

Privilèges etc., des chambres

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

Qualités exigées des sénateurs

23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

1. Il devra être âgé de trente ans révolus;
2. Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par loi du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Écosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du parlement du Canada, après l'union;
3. Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tènements tenus en franc et commun socage, – ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tènements tenus en franc-allevé ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés;

4. Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations;
5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;
6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

Cas dans lesquels les sièges des sénateurs deviendront vacants

31. Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants:

1. Si, durant deux sessions consécutives du parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat;
2. S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère;
3. S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion;
4. S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant;
5. S'il cesse de posséder la qualification reposant sur la propriété ou le domicile; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

Questions quant aux qualifications et vacances, etc.

33. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Monday, April 7, 2003:

By video conference:

From the House of Lords:

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests.

TÉMOINS

Le lundi 7 avril 2003:

Par vidéoconférence:

De la Chambre des lords:

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

M. Brendan Keith, greffier principal, Justice, et registraire des intérêts des lords.