



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, June 9, 2003
Tuesday, June 10, 2003
Wednesday, June 11, 2003 (in camera)

Issue No. 16

**Seventeenth, eighteenth and
nineteenth meetings on:**

Code of Conduct

WITNESSES:
(*See back cover*)

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

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
permanent du*

Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Le lundi 9 juin 2003
Le mardi 10 juin 2003
Le mercredi 11 juin 2003 (à huis clos)

Fascicule n° 16

**Dix-septième, dix-huitième et
dix-neuvième réunions concernant:**

Le code de déontologie

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

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

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|---|--|
| * Carstairs, P.C.
(or Robichaud, P.C.)
Cook
Cordy
Di Nino
Fraser
Grafstein
Joyal, P.C. | * Lynch-Staunton
(or Kinsella)
Murray, P.C.
Ringuette
Robertson
Rompkey, P.C.
Smith, P.C.
Stratton
Wiebe |
|---|--|

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Cook was substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 9, 2003*).

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

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-présidente: L'honorable Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- | | |
|---|--|
| * Carstairs, c.p.
(ou Robichaud, c.p.)
Cook
Cordy
Di Nino
Fraser
Grafstein
Joyal, c.p. | * Lynch-Staunton
(ou Kinsella)
Murray, c.p.
Ringuette
Robertson
Rompkey, c.p.
Smith, c.p.
Stratton
Wiebe |
|---|--|

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification 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 Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 9 juin 2003*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 9, 2003
(37)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 4:03 p.m. this day, in room 257 East Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (10).

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

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

WITNESSES:

From the House of Lords:

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

Chris Jacobs, Principal Secretary to the Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

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

Lord Williams made a brief presentation and, with Mr. Jacobs and Mr Keith, answered questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2003
(38)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:35 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 9 juin 2003
(37)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 16 h 03, 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 Andreychuk, DiNino, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p., et Stratton (10).

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

Également présente: Margaret Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé 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 les 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;

Chris Jacobs, secrétaire principal privé du lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

Brendan Keith, greffier principal, Justice et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Lord Williams fait un bref exposé puis, avec l'aide de M. Jacob et de M. Keith, répond aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 10 juin 2003
(38)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

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

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: “Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence” and “Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report”, tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

WITNESS:

From Université Laval:

Raymond Hudon, Professor.

Mr. Hudon made a brief presentation and answered questions.

At 11:11 a.m., the committee suspended

At 11:14 a.m., the committee resumed

Pursuant to Rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of the Senators Attendance Policy.

Pursuant to Rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved —That the report be adopted and that the Chair report to the Senate.

At 11:48 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003
(39)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:17 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Cook, Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (13)

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

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margaret Young.

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

Sont présents: De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margaret Young.

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

TÉMOIN:

De l'Université Laval:

Raymond Hudon, professeur.

M. Hudon fait une brève présentation et répond aux questions.

À 11 h 11, la séance est suspendue.

À 11 h 14, la séance reprend.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité fait l'examen de la politique d'assiduité des sénateurs.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité poursuit la réunion à huis clos aux fins d'examen d'un rapport préliminaire.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose — Que le rapport soit adopté et que la présidente le présente au Sénat.

À 11 h 48, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003
(39)

[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 17 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Cook, Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (13)

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

Sont présents: De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margaret Young.

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.*)

Pursuant to Rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

It was agreed — That Senators staff remain.

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

ATTEST:

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

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

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos pour l'examen d'un rapport préliminaire.

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs reste.

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

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 9, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 4:03 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. We are fortunate to have with us today Lord Williams of Mostyn. With him are Mr. Chris Jacobs, Principal Private Secretary to the Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords, and Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords.

Lord Williams, please proceed.

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords: Honourable senators, there is an idea whose time has come. That idea is that all parliamentarians in both our jurisdictions should subscribe to a code of ethical conduct that is clear, simple, transparent and itself part of a culture of openness.

It is very interesting that the topicality of this question has gone beyond Canada and the United Kingdom. I was with Speaker Hays in Buenos Aires recently for the installation of their new president. We were discussing a few ideas about codes of conduct. It was remarkable and heartening, to me anyway, to see what an extraordinary interest there was in Argentina, with a new president, with a history, unfortunately, of institutionalized corruption, in the ideas that we were taking forward together. Other representatives of other states invited me to send a copy of our code to them. Since I think the only purpose of human existence is to cause mischief and trouble as far as one possibly can, I am sending it to a large number of colleagues in different countries. I hope we will have a useful outcome.

Because I am a minister in the government at the moment — although I am told there is a reshuffle this week — I have to subscribe to a ministerial code of conduct — but I will not touch upon that today.

Barely more than a year ago, we introduced our own code. I set up and chaired a working party on code of practice. That working party consisted of about half a dozen representatives of all parties and the cross-benchers. We worked for some months to produce a code.

What I tried to do was to produce something that was absolutely transparent; if there were any question or margin of doubt, we ought to go for more disclosure rather than less.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 9 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 16 h 03 pour examiner les propositions consistant à modifier la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) ainsi que d'autres lois pertinentes, et pour étudier les propositions de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

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

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate qu'il y a un quorum. Nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous aujourd'hui Lord Williams of Mostyn. L'accompagnent M. Chris Jacobs, secrétaire principal privé du lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords, ainsi que M. Brendan Keith, greffier principal, Justice, et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Lord Williams, je vous cède la parole.

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords: Honorables sénateurs, il est temps que tous les parlementaires de nos deux systèmes adoptent un code de déontologie clair, simple, transparent et qui fasse partie intégrante d'une culture d'ouverture.

Il est très intéressant de constater que cette préoccupation d'actualité dépasse les frontières du Canada et du Royaume-Uni. J'étais récemment avec le Président Hays, à Buenos Aires, à l'occasion de l'arrivée au pouvoir de leur nouveau président. Nous avons échangé quelques idées au sujet des codes de déontologie. J'ai trouvé remarquable et réconfortant que l'Argentine, malgré une longue histoire de corruption institutionnalisée, manifeste un intérêt extraordinaire, avec son nouveau président, pour des idées que nous avons promues ensemble. Des représentants d'autres États m'ont demandé de leur envoyer un exemplaire de notre code de déontologie. Étant donné que je pense que le seul but de l'existence humaine est de semer la discorde et le trouble autant que faire se peut, j'ai envoyé ce code à un très grand nombre de collègues dans différents pays. J'espère que cela portera fruit.

Comme j'occupe un poste de ministre au sein du gouvernement actuel — même si j'ai entendu dire qu'il allait y avoir un remaniement cette semaine —, je dois adhérer à un code de déontologie ministériel, mais ce n'est pas de cela dont je suis venu vous entretenir aujourd'hui.

Il y a un peu plus d'un an, nous avons adopté notre propre code. J'ai d'ailleurs créé et présidé un groupe de travail sur un code de pratique. Ce groupe était constitué d'environ une demi-douzaine de représentants de tous les partis et d'indépendants. Nous avons travaillé pendant plusieurs mois à l'élaboration d'un code.

J'ai essayé de produire quelque chose de totalement axé sur la transparence car il faut tout faire pour dissiper le moindre doute ou la moindre question qui pourrait surgir. Cela a provoqué tout

It caused some anxiety because it had to be fully debated and approved or otherwise by the full chamber. In the end, it only passed by three votes, quite a narrow margin.

We agreed that it would come into effect in March 2002 and that we would review it after about a year and a half or so. I have to say that it has worked immaculately well. I have not heard any criticisms about it. My guess would be that we would continue with it in its present form.

We tried to set down certain ethical principles, which are selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership. They are all trite, but so are all declarations of principle. Any declaration of human rights, for instance, is bound to be trite; nevertheless, it is a useful starting point.

Thereafter, we introduced, essentially for the first time, the requirement that interests would have to be registered where they are relevant financial interests and also are possible financial interests.

One of the matters that particularly caused controversy was that to be found in paragraph 13(c), which is that relevant financial interests may also include not only my personal financial interests but those of a spouse or relative or friend. That caused a great deal of querying. I think it has worked well. Most people, virtually without exception, do register. Brendan Keith as the registrar will probably say that we are wearily and wearisomely over-conscientious, down to one colleague of mine who declared a stick of rock that he had received from Blackpool. He put its value down as 20 pence, and in brackets “unfortunately broken.” Putting down this cheap item of confectionery was, perhaps, being a shade over-scrupulous.

Brendan Keith is the registrar. What we wrote in, as I think we discussed briefly on the last occasion, was that in the case of ambiguity or doubt any member can go to Brendan Keith and ask for advice. Mr. Keith always gives immaculate advice and is incapable of error; but if he were to fall into error, it is a perfect defence for any of my colleagues to say, “I went to the registrar, took advice, and he advised me that I need not declare.” That would be a perfect answer to any criticism.

It has worked extremely well. In some ways, it is more open than the House of Commons. I hope it is among the most open systems there is in the world because, fundamentally, as I said right at the beginning, it is much better to be over-transparent than not, in my opinion and experience. Much of the odium that attaches itself to politics is because of suspicion, often not well-based. It seems to me in our case that if you wish the benefit and the great privilege of public service then you ought to disclose as fully as possible, because if there is nothing to hide, then it should not be hidden.

un émoi car il fallait que ce document soit débattu et approuvé par l'ensemble des membres la Chambre. Au bout du compte, il n'a été adopté que par une avance de trois voix, soit une très faible marge.

Nous nous étions entendus pour qu'il entre en vigueur en mars 2002 et soit revu un an et demi après environ. Je dois dire qu'il s'est avéré extrêmement utile. Je n'ai entendu aucune critique à son sujet. J'imagine que nous le conserverons dans sa forme actuelle quelque temps encore.

Nous avons essayé d'instaurer certains principes éthiques, comme l'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, l'obligation de rendre compte, la transparence, l'honnêteté et le leadership. Ceci est très banal, me direz-vous, mais c'est ainsi que sont toutes les déclarations de principe. N'importe quelle déclaration sur les droits de la personne, par exemple, ne dit que des banalités et pourtant, elle est un bon point de départ.

Suite à cela, nous avons décidé pour la première fois qu'il fallait déclarer les intérêts, c'est-à-dire les intérêts financiers pertinents ou susceptibles de l'être.

L'une des questions ayant particulièrement soulevé la controverse avait à voir avec l'alinéa 13c), qui stipule que les intérêts financiers pertinents peuvent inclure non seulement les intérêts financiers personnels, mais aussi ceux du conjoint, d'un parent ou d'un ami. Tout ceci a généré beaucoup de discussions, mais je pense que cela a bien fonctionné. Maintenant, pratiquement tout le monde déclare ses intérêts. Brendan Keith, le registraire, vous dira peut-être que nous sommes parfois excessivement consciencieux, au point d'en être fatigants, comme un de mes collègues qui avait déclaré un morceau de pierre qu'il avait reçu de Blackpool. Il avait même indiqué sa valeur: 20 pence, et ajouté entre guillemets «malheureusement brisé». Déclarer un article d'une aussi faible valeur, c'est être exagérément scrupuleux, vous en conviendrez.

Brendan Keith est le registraire. Nous avons stipulé, et je pense que nous en avons discuté brièvement la dernière fois, qu'en cas d'ambiguïté ou de doute, un député doit demander conseil à Brendan Keith. M. Keith donne toujours des conseils très avisés et il ne commet jamais d'erreur. Mais s'il venait à se tromper, mes collègues pourraient fort bien se défendre en disant: «J'ai consulté le registraire, je lui ai demandé conseil, et il m'a dit que je n'avais pas besoin de déclarer ceci». On ne pourrait trouver meilleure réponse pour couper court à toute critique.

Cela a extrêmement bien fonctionné. À certains égards, c'est un système plus transparent qu'à la Chambre des communes. J'espère qu'il est parmi les systèmes les plus ouverts au monde car, comme je l'ai dit au début, il vaut mieux être trop transparent que pas assez. C'est au moins ce que je pense à la lumière de mon expérience. Beaucoup du mépris dont sont la cible les politiciens est alimenté par de la suspicion souvent non fondée. Dans notre cas, il me semble que si nous voulons avoir l'avantage et le grand privilège de servir le public, nous devons faire preuve de la plus grande transparence. Et si nous n'avons rien à cacher, prouvons-le.

Senator Stratton: Thank you very much for coming all this way. You raise a curiosity. You said “relative” or “friend.” Under our current system, it is children under 18 who are dependent. What does “relative” or “friend” mean? That is all encompassing, by definition.

Mr. Williams: I think it is. This is one of the particular queries that my colleagues raised. I do not know if I shared my experience with those around the table, but I do not see my relatives, fortunately, from one year-end to the next. It may well be that it would be more important that my friends had interests. For instance, if a close friend of mine had an interest in BP and we were discussing an oil concession or something of that sort, it seems to me I ought to declare that, because it may be more influential or be perceived to be influential on my vote or contribution than perhaps an interest of a relative. People were persuaded in the end, I think. One has to be sensible. One has to be proportionate, which is the other underlying theme behind our code. If you know of your friends’ interests, they should be declared, if they are potentially relevant. If you do not know about them, they cannot be relevant because they could not be influential.

Senator Stratton: Is that in your rules?

Mr. Williams: Yes.

Senator Andreychuk: Perhaps I can follow up on this. If you make a declaration about a particular friend, obviously the debate does not stop there. The press will pick it up, and perhaps the opposition, et cetera. You are saying that openness is what drives your code. Does that stop the debate? Do you feel that is sufficient?

In Canada, just as an aside, we are not just concerned about openness; there are certain standards that the public seems to think they want from their parliamentarians. That sometimes is at variance with what the parliamentarians think they should declare and be bound to say. In your case, how do you get around the perception? You may be open, and you may have disclosed according to the code, but the public may deem to have a different standard than your code.

Mr. Williams: I think that is true. What we do logistically, before I come to the question of principle, is that the registrar updates the register every week on the Internet, so it is absolutely available. Curiously, that makes people not want to bother. I do not know if your experience mirrors mine, but I find that the best way to hide embarrassing documents is to put them in the library of the House of Lords, because no one then goes and looks for them.

We have had not that culture of cynicism attaching to the House of Lords. The normal criticism applies to the House of Commons. It is all there. Any investigative journalist can look it up. We have had not any difficulties, though I do accept that we have only been running this scheme for just over a year, 15 months or so. I think it is the case that only two out of 700 have not put in a proper entry.

Le sénateur Stratton: Je vous remercie beaucoup d’être venu de si loin. Vous avez dit quelque chose qui pique ma curiosité. Vous avez parlé de «parent» ou d’«ami». Dans notre système actuel, les personnes à charge sont les enfants de moins de 18 ans. Que signifie «parent» ou «ami»? Cela englobe tout, par définition.

M. Williams: Je crois que oui. C’est l’un des points particuliers qu’ont soulevé mes collègues. Je ne sais pas si je vous l’ai déjà dit, mais grâce à Dieu je ne vois ma famille qu’une fois l’an, à l’occasion des fêtes de fin d’année. Il se pourrait très bien qu’on s’intéresse davantage aux intérêts de mes amis, éventuellement. Par exemple, si un ami intime avait des intérêts dans la compagnie British Petroleum et que nous parlions d’une concession pétrolière ou autre chose du genre, je devrais le déclarer car cela pourrait davantage influencer ou être perçu comme pouvant influencer mon vote ou mes agissements que les intérêts d’un parent, par exemple. Au bout du compte, les gens se sont laissés convaincre. Il faut être sensible à ces questions et demeurer équilibré, c’est d’ailleurs ce qui ressort de notre code. Si vous connaissez les intérêts de vos amis et s’ils sont potentiellement pertinents, vous devez les déclarer. Si vous n’en savez rien, ils ne peuvent être pertinents puisqu’ils n’ont aucune influence sur vous.

Le sénateur Stratton: Est-ce dans vos règlements?

M. Williams: Oui.

Le sénateur Andreychuk: J’aimerais faire une remarque supplémentaire. Si vous déclarez quelque chose au sujet d’un ami, il est évident que le débat ne s’arrêtera pas là. La presse va s’en mêler et peut-être même l’opposition, et cetera. Vous dites que votre code repose sur la transparence. Est-ce que cela permet de mettre un terme à toute polémique? Considérez-vous que ce soit suffisant?

Au Canada, soit dit en passant, nous ne nous préoccupons pas uniquement de la transparence. Le public est attaché à certains principes et il s’attend à ce que les parlementaires les respectent. Parfois, cela ne correspond pas à ce que les députés pensent qu’ils devraient déclarer ou dire. Comment composez-vous avec cette perception? Vous pouvez faire preuve de transparence et déclarer ce que le code exige, mais le public peut avoir des attentes différentes de celles prévues dans votre code.

M. Williams: Je pense que vous avez raison. Avant d’en venir à la question de principe, j’aimerais parler de l’aspect logistique. Toutes les semaines, le registraire met à jour le registre sur Internet, si bien qu’absolument tout le monde y a accès. Pourtant, curieusement, les gens ne s’y intéressent pas le moins du monde. Je ne sais pas si votre expérience est semblable à la mienne, mais je trouve que la meilleure façon de cacher des documents compromettants est de les déposer à la Bibliothèque de la Chambre des lords; vous pouvez être sûrs que personne n’ira les consulter.

Nous n’avons pas cette culture du cynisme à l’égard de la Chambre des lords. Celle qui est normalement la cible des critiques, c’est la Chambre des communes. C’est là que tout se passe. N’importe quel journaliste d’enquête peut aller y mettre son nez. Nous n’avons pas connu de difficultés particulières, même si je reconnais que nous n’utilisons ce modèle que depuis à peine plus d’une année, soit environ 15 mois. Je crois que sur 700 personnes, seules deux ont fait des déclarations erronées.

Senator Andreychuk: To follow up on that, the expectations of some Canadians are such that they do not wish their senators to be involved in certain kinds of business activities and certain kinds of charitable activities. Is that the case in Britain?

Mr. Williams: No. We are required to declare trusteeships. I am the trustee of the government houses, for instance, because of my position. I declare that. I am the pro-chancellor of the University of Wales. I declare that. No one suggested I should not be doing it, partly because I got the permission of the cabinet secretary in writing before I was allowed to continue those activities. No one has suggested, in my experience, that you should not be a trustee of a particular body. I gave up being a trustee of the National Society for the Prevention of Cruelty to Children because there might be a conflict in terms of government policy, but that is a different conflict, of course. We have not discovered that, so far. I think most people were surprised at the fact that we agreed on such an open document. Perhaps rather than waiting for our reward in the hereafter, we are having our reward in this world, an unusual experience.

Senator Andreychuk: We have debated whether we should have the same code as the House of Commons. Yours is different. Could you give us a little history as to why yours is somewhat different?

Mr. Williams: The House of Commons was subject in the last 10 years to various allegations of sleaze. I am putting this quite neutrally, because I think it is much too important for political partisanship, but it is a fact that some ministers in the Major government had difficulties. One was sent to prison, and another lost his seat because of taking gifts and favours. Mr. Major set up, then, an inquiry in the House of Commons, which was rather unpopular. They were obliged to it.

Before we had our code, essentially, peers were required to act on their honour. I do not think that is sufficient. It was my initiative to set up this small cross-party group. We wanted to demonstrate that not all politicians are in it for selfish reasons. It is much better, and, curiously, it is a safeguard to individuals to have the code. If anyone challenges me, I can say: "Look, I registered my interests, and my wife's interests as a legal director of a big company and a barrister. If you want to look at it, look it up every Friday, because Brendan Keith updates it every week." It is an enormous safeguard if we have the confidence to believe in the virtue and validity of the way we work.

Senator Andreychuk: There are issues of self-interest, and there are issues on conflict of public policy where you may have been vocal and adamant on one point of view before you become a

Le sénateur Andreychuk: Dans le même ordre d'idées, j'ajouterais que beaucoup de Canadiens ne souhaitent pas que leurs sénateurs soient engagés dans certaines activités professionnelles ou oeuvres de bienfaisance. Est-ce aussi le cas en Grande-Bretagne?

M. Williams: Non. Nous sommes tenus de déclarer les mandats de fiduciaires. Par exemple, compte tenu du poste que j'occupe, je suis fiduciaire de la résidence du gouverneur. Je le déclare. Je suis également président honoraire de l'Université de Wales. Je le déclare aussi. Personne ne m'a dit de me retirer, en partie parce que j'ai obtenu la permission par écrit du secrétaire du Cabinet de poursuivre ces activités. À ma connaissance, personne n'a jamais dit qu'on ne pouvait pas être fiduciaire d'un organisme. En revanche, j'ai cessé d'être fiduciaire de la National Society for The Prevention of Cruelty to Children car il pouvait y avoir apparence de conflit avec la politique gouvernementale, mais il s'agit là d'un conflit d'une nature différente, bien sûr. Jusqu'à présent, nous n'avons rien vu de tel. Je pense que la plupart des gens étaient surpris que nous ayons accepté un document prônant une si grande ouverture. Au lieu d'attendre d'être récompensés dans l'au-delà, nous avons préféré être récompensés ici bas, ce qui est plutôt inhabituel.

Le sénateur Andreychuk: Nous nous sommes posé la question de savoir si nous devions adopter le même code de déontologie que celui de la Chambre des communes. Le vôtre est différent. Pouvez-vous nous expliquer un peu en quoi il est distinct?

M. Williams: Au cours des 10 dernières années, il y a eu plusieurs allégations de corruption à l'endroit de certains représentants de la Chambre des communes. Je tiens à rester très neutre car je pense qu'il faut laisser de côté la partisanerie politique, mais c'est un fait que plusieurs ministres du gouvernement Major se sont retrouvés dans l'eau chaude. Un a fait de la prison et un autre a perdu son siège pour avoir accepté des cadeaux et des faveurs. À l'époque, M. Major avait ordonné une enquête à la Chambre des communes, ce qui fut assez impopulaire, mais les gens ont dû s'y plier.

Avant que nous n'adoptions notre code, les pairs étaient tenus d'agir en leur âme et conscience. Je ne pense pas que ce soit suffisant. C'est à mon initiative que fut créé ce petit groupe représentant tous les partis. Nous voulions prouver que tous les politiciens ne s'engagent pas dans la vie publique pour des raisons purement égoïstes. C'est beaucoup mieux ainsi et, curieusement, le fait d'avoir un code protège les individus. Si un jour quelqu'un remet en question mes activités, je peux lui dire: «Regardez, j'ai déclaré mes intérêts ainsi que ceux de ma femme, qui est avocate et directrice des services juridiques dans une grande société. Si vous voulez en savoir davantage, lisez le rapport que met à jour tous les vendredis Brendan Keith.» C'est une garantie énorme si nous croyons dans le bien-fondé et la justesse de notre façon de travailler.

Le sénateur Andreychuk: Il y a d'un côté les problèmes liés à l'intérêt personnel des politiciens et d'un autre ceux concernant les conflits avec la politique gouvernementale que vous avez peut-être

Lord. How do you then determine which things you resign from? Is it only through consultation with the people in the office, or is there some other mechanism that triggers it?

Mr. Williams: I was in a different position, because in 1997 I became a minister in the Home Office. I was patron or trustee of a large number of bodies — for example, the Commonwealth and Ethnic Bar Association, as well as an organization related to prisoners' rights. Since I was soon to become the minister responsible for prisons, I thought it injudicious to continue being the patron of a body on prisoners' rights. Most of those I discharged myself from, and the others two I got specific advice from the cabinet secretary, the senior civil servant, and he authorized in writing that I could continue because they were not likely to be in conflict with government policy. On the university, I told them specifically that I would only continue on the basis that I had nothing to do with policy and that I would not sit on the remuneration committee, and that is the way we deal with it.

Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords: I wish to add one or two points to the various questions you have put. The code of conduct requires members of our house to register all relevant interests. Until this code of conduct came into force, the test for a relevant interest was a subjective one — that is to say, the member had to ask himself or herself this question: "Is this the kind of interest that I need to declare?" This code of conduct changes that significantly, by imposing an objective test, and this will help you to meet the concerns of your constituents. You have an objective test, a neutral test, which is to be applied, rather than a subjective test that members would apply for themselves and on which they might give quite different answers.

I am summarizing, but the objective test boils down to this: Would a reasonable member of the public take the view that this particular interest could influence the way in which a member of the house discharged his or her parliamentary duties?

That is an objective test, and the bottom line there, I am afraid, is someone like me. The advantage of having a registrar — someone like me — is that I see all members of the house, and therefore there is some element of consistency.

Instead of each member deciding for himself and coming up with different answers, theoretically, if I am giving the advice, and if I am the soul source of that advice, over time I should be giving consistent advice that builds up into case law. That ought to answer any concern that your constituents have about your interests. Relevant interests, however, can consist of two kinds of interest, and this is the other big step forward in the code of conduct, the Williams code. Relevant interests can be financial — the obvious ones — but they can also be non-financial interests.

The trusteeships and the other good works and charity work that Lord Williams mentioned obviously fall into that category. The code of conduct regulates in fairly comprehensive detail the

dénoncés de manière catégorique, pour certains, avant de devenir lord. Comment déterminez-vous ce à quoi il faut renoncer? Est-ce seulement en consultant les gens de votre bureau ou bien existe-il un autre mécanisme?

M. Williams: J'avais une position différente car en 1997 je suis devenu ministre du Home Office. J'étais mécène ou fiduciaire d'un grand nombre d'organismes — comme la Commonwealth and Ethnic Bar Association et une autre organisation s'occupant des droits des prisonniers. Étant donné que j'étais appelé à devenir le ministre responsable des prisons, j'ai jugé inopportun de poursuivre mes activités de parrainage d'un organisme chargé de la défense des droits des prisonniers. J'ai donc décidé de me retirer de la plupart de ces organisations, et pour les deux autres, j'ai obtenu un avis écrit du secrétaire du Cabinet, un haut fonctionnaire, m'autorisant à poursuivre mes activités puisqu'elles n'étaient pas incompatibles avec la politique gouvernementale. En ce qui concerne mon engagement au sein de l'université, j'ai dit que je le maintiendrai que si je n'avais rien à dire sur la politique et que si je n'avais pas à siéger au Comité de la rémunération. Et c'est ainsi que cela s'est passé.

M. Brendan Keith, greffier principal, Justice et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords: J'aimerais faire deux ou trois observations pour compléter les réponses aux différentes questions que vous avez posées. Le code de déontologie exige de nos députés qu'ils déclarent tous leurs intérêts pertinents. Avant l'entrée en vigueur de ce code, les critères permettant de déterminer les intérêts pertinents étaient subjectifs — c'est-à-dire qu'un député devait se demander: «Dois-je déclarer ce type d'intérêt?» Ce code de déontologie change complètement cette façon de faire en imposant des critères objectifs, ce qui contribue à dissiper les inquiétudes des électeurs. Les gens doivent désormais satisfaire à des critères objectifs et neutres; cela évite toute subjectivité et écarte toute possibilité d'interprétation.

Pour résumer, le critère d'objectivité revient à se demander si l'intérêt en question peut raisonnablement être perçu par le public comme pouvant influencer la façon dont un membre de la Chambre s'acquitte de ses fonctions parlementaires.

C'est donc un critère objectif et, au bout du compte, celui qui tranche, j'en ai bien peur, c'est quelqu'un comme moi. L'avantage d'avoir un registraire — comme moi —, c'est qu'il voit tous les membres de la Chambre et qu'il peut donc garantir une certaine uniformité.

Plutôt que de laisser chaque membre décider pour lui-même et proposer une interprétation différente, en théorie, c'est moi qui donne les avis, je suis l'unique conseiller en la matière, et avec le temps, je devrais être capable de fournir des avis éclairés pouvant faire jurisprudence. Cela devrait permettre de couper court à toutes les questions que se posent vos électeurs au sujet de vos intérêts. Néanmoins, les intérêts pertinents sont de deux sortes, et c'est pour cela que le code de déontologie de M. Williams est très avant-gardiste. Les intérêts pertinents peuvent être financiers — comme c'est évident —, mais ils peuvent aussi être non pécuniaires.

Les mandats de fiduciaire, les activités pour les bonnes oeuvres et autres organismes de bienfaisance dont a parlé lord Williams entrent évidemment dans cette catégorie. Le code de déontologie

disclosure and the registration of relevant, financial and non-financial interests. It is not up to you as the member to decide what is relevant; it is up to someone like me.

Senator Fraser: Let me come back to the point Senator Stratton raised about friendship, because I must say that when I first looked at your code it was that that really made my jaw drop. It seems to me that it would be a grave test of friendship to be declaring some non-politician's private interests on the Internet, updated every week. If that rule were to apply, I would think I would rapidly cease to have any friends at all. How does that rule work in practice? Do people register friend's interests, and how do you police it? The reason I ask this is not just out of petty interests, because it seems to go to the credibility of the registry.

Mr. Williams: I do not think there is a qualitative difference between — let us be careful here — between your spouse and your friend. The relevant question is this: Are they capable of being in a position to bring about a perception that you might be influenced in the way that you speak or vote? It seems to me that spouses are perfectly innocent creatures that are not responsible for their spouses descending into political life. There is no difference in quality, I believe, between that and a friend. Let me take a relative, a brother. If my brother had a large interest in a particular contract that I spoke to or voted on, that would be quite wrong, and the public is entitled to know. I think the same applies to friends. I do think they are capable of being influential and therefore ought to be declared.

Senator Fraser: Are friends declared?

Mr. Williams: In my recollection of the register, I have not seen anyone declaring friends' interests. I have seen them declaring relatives and spouses' interests.

Mr. Keith: In general, members of the house have not found it necessary to register those kinds of interests. One reason for that is that when the code was introduced, the subcommittee, which governs the whole operation of this register and this code of conduct — the subcommittee consisting of members of the house — set down some guiding principles for members. We have not got this codified yet. In the meantime, the subcommittee set down some general guiding principles.

Let me paraphrase the guiding principle on this. The financial interests of a person other than a member of the house will only in very rare circumstances be suitable for inclusion in the register, even in cases where declaration on the floor of the house would be desirable. Hence, immediately they are making a distinction between registration, which is on the public record, updated once a week, and a declaration, which is an ad hoc one-off event, only heard by those who happen to be in the chamber at the time. The principle goes on to say: An entry in the register might be made in a case where an interest was so significant and held by a person whose relationship to the member was so close that its existence might reasonably be thought to have a bearing on his or her action.

réglemente assez en détail la divulgation et la déclaration des intérêts financiers et non financiers pertinents. Ce n'est pas à vous, les députés, mais à moi de décider ce qui est pertinent.

Le sénateur Fraser: J'aimerais revenir au point soulevé par le sénateur Stratton au sujet des liens d'amitié, car je dois avouer que la première fois que j'ai lu votre code, c'est ce qui m'a le plus frappée. Je trouve que ce serait mettre l'amitié de quelqu'un à rude épreuve que de déclarer des intérêts privés non politiques sur Internet, dans un registre public mis à jour toutes les semaines. Si cette règle devait s'appliquer, je pense que je perdrais rapidement tous mes amis. Comment cela fonctionne-t-il en pratique? Est-ce que les gens déclarent les intérêts de leurs amis, comment contrôlez-vous cela? Si je vous pose cette question, ce n'est pas par intérêt mesquin, mais parce qu'il me semble que cela risque d'entacher la crédibilité du registre.

M. Williams: Je ne pense pas qu'il y ait de différence qualitative entre — soyons prudents — votre conjoint et votre ami. La question qu'il faut se poser est de savoir s'il se peut qu'ils soient dans une position pouvant donner l'impression qu'ils influencent votre façon de parler ou de voter. Selon moi, les conjoints sont des créatures totalement innocentes qui n'ont rien à avoir avec le fait que leur moitié ait décidé d'entrer en politique. J'estime qu'il n'y a pas de différence qualitative entre un conjoint et un ami. Prenons un parent, un frère, par exemple. Si mon frère avait d'importants intérêts dans un contrat dont je lui avais parlé ou sur lequel j'avais voté, ce ne serait pas bon du tout et le public aurait le droit de savoir. Je pense que la même chose s'applique aux amis. Je crois vraiment qu'ils peuvent avoir une influence sur vous et que, le cas échéant, il convient de le déclarer.

Le sénateur Fraser: Faut-il déclarer les amis?

M. Williams: Si ma mémoire est bonne, personne n'a déclaré les intérêts d'un ami dans le registre. Par contre, on déclare les intérêts des membres de la famille et du conjoint.

M. Keith: En règle générale, les lords n'ont pas jugé nécessaire d'enregistrer ce genre d'intérêts. Le phénomène s'explique entre autres par le fait que, quand le code a été introduit, le sous-comité qui voit au fonctionnement du registre et à l'application du code d'éthique — un sous-comité composé de lords — a énoncé des principes directeurs à l'intention des lords. Ces principes n'ont pas encore été codifiés. Entre-temps, le sous-comité a établi certains grands principes.

Voici de quoi il s'agit. Les intérêts financiers détenus par une personne autre qu'un lord devront très rarement être enregistrés, même lorsqu'une déclaration sur le parquet de la Chambre des Lords est souhaitable. Par conséquent, on établit tout de suite une distinction entre l'enregistrement, qui est public et mis à jour chaque semaine, et la déclaration qui est un événement unique et qui n'est entendue que par ceux qui se trouvent présents à ce moment-là. D'après ce principe également, il vaut mieux enregistrer tout intérêt si important et détenu par une personne si proche du lord que son existence pourrait être raisonnablement réputée avoir une influence sur la conduite du lord.

Perhaps that puts this in context, and to some extent may allay the fears you had about the whole reason of the code. However, the punch line is the last short sentence in this section. It states: "The advice of the registrar should be sought in all cases."

The Chairman: Where is the line drawn between what a member discloses to you and what goes on the public register? Is everything that is disclosed to you on this public register?

Mr. Keith: No.

The Chairman: How do you decide what is on the public register and what is not?

Mr. Keith: Sometimes with difficulty and after a great deal of work. A member will come to me, and he may stay five minutes or several hours, and we will go through the whole thing in some detail. He will give me his point of view, and I will consider it in the light of precedents and any similar problems that have arisen before.

Only I know what kind of problems have arisen before that do not get on the register, because everything said to me is confidential, except that which gets published. We have extensive files for each member of the house. Those files contain all the material submitted to us by a member, not all of which is published. How do I decide? Well, the leader of the house in the debate on this when the code was adopted by the three-vote majority said that he thought the code would be enforced with a light touch. That is one of the underlying philosophies. We do not want to be onerous or burdensome on members. We do not want to pry or force disclosures of things that have nothing to do with me.

At the end of the day, the member will state his worries, concerns or his desire to put something on the record, and I have to take a view. It is fair to say that the subcommittee is not keen to have the register cluttered up with insignificant disclosures, which will prevent people seeing at a glance what are the significant ones. There is the danger — what the commissioner of standards in the commons has called "registration creep" — of members being so keen to disclose, because they want to get it on the record and therefore get the strength of that alibi behind them, that they will almost insist on telling you things. A stick of rock is a good example. They will insist on recording and publishing material, which frankly they do not need to have in the register. They like to have that measure of guarantee that someone objectively has decided that, yes, you need to register this or no you do not.

I have to say that the Internet edition of the register is a bulky document. It is 300-plus pages. A lot of the stuff that is there is probably not necessary. The leader of the house mentioned the review in the autumn, and one of the things the review group must look at in the autumn is the extent to which, in order to keep members happy, never mind their obligations under the code, we register items of information that do not need to be there.

Cela aide peut-être à mieux vous situer en contexte et, dans une certaine mesure, peut dissiper peut-être les craintes que vous aviez au sujet de la raison d'être du code. Toutefois, la phrase-clé est la dernière petite phrase de cette partie, selon laquelle il faudrait toujours se faire conseiller par le registraire.

La présidente: Comment démarque-t-on ce qui est enregistré auprès de vous et ce qui figure dans le registre public? Tout ce qui vous est divulgué figure-t-il au registre public?

M. Keith: Non.

La présidente: De quelle manière décidez-vous ce qui figurera au registre public et ce qui n'y figurera pas?

M. Keith: Avec difficulté et après beaucoup de réflexion, parfois. Un lord vient me voir pour cinq minutes ou plusieurs heures, et nous passons à travers tout le dossier en détail. Il me fait connaître son point de vue. J'y réfléchis à la lumière des précédents et de tout problème analogue qui est déjà survenu.

Je suis le seul à savoir quel genre de problèmes survenus auparavant ne figure pas au registre, parce que tout ce qui m'est communiqué est confidentiel, exception faite de ce qui est publié. Nous avons des dossiers détaillés sur chaque membre de la Chambre des lords. Chacun de ces dossiers renferme tous les documents et renseignements qui nous ont été présentés par le lord, bien que nous ne publions pas tout. Comment je prends la décision? Le leader de la Chambre, durant le débat à ce sujet, quand le code a été adopté par une majorité de trois voix, a déclaré que l'application du code se ferait en douceur. C'est là un des principes sur lesquels il s'appuie. Nous ne souhaitons pas imposer un trop lourd fardeau aux lords. Nous ne souhaitons pas enquêter sur des faits qui n'ont rien à voir avec ma charge ni en exiger la communication.

En bout de ligne, le lord me communique ses inquiétudes, ses préoccupations ou son désir d'enregistrer officiellement des intérêts, après quoi je dois me prononcer. Il est juste de dire que le sous-comité n'aimerait pas que le registre soit encombré de renseignements insignifiants qui empêcheraient de voir au premier coup d'oeil ce qui est significatif. Il se peut — ce que le commissaire aux normes de la Chambre des communes a qualifié d'effet pervers de l'enregistrement — que certains lords insistent pour tout enregistrer de manière à rendre la déclaration officielle et à pouvoir s'en servir pour se disculper. Le morceau de pierre en est un bon exemple. Ils insisteront pour que soient enregistrées et publiées des informations qui, à vrai dire, n'ont pas à y figurer. Il leur plaît d'avoir cette protection, de savoir qu'une personne impartiale peut décider qu'il faut effectivement enregistrer tel intérêt et pas tel autre.

J'avoue que la version Internet du registre est volumineuse. Elle comporte plus de 300 pages. De nombreuses informations qui y figurent ne sont probablement pas nécessaires. Le leader de la Chambre a mentionné un examen qui est prévu pour l'automne, et un des points qui doit être examiné par le groupe d'examen à ce moment-là est la mesure dans laquelle, pour contenter les lords sans égard à leurs obligations en vertu du code, nous consignons au registre des renseignements futiles.

Senator Fraser: I have a question following directly in this line.

I have been struck by the sections in your code about items that must be registered, not automatically, but depending on their significance. This word significance is also one proposed for use in our code. How do you decide what is significant?

Let me explain what I mean. It seems to me that significance of a given asset would vary greatly depending on who held that asset. If it were a person of very great wealth, it may be a small portion of that person's assets. If the person were of modest resources — maybe a university professor, I think there are some in the Lords — the same asset might represent a very large proportion of that person's wealth. Who decides at what point that asset is significant? Are there principles or guidelines, or do you go by your instincts?

Mr. Keith: I think the short answer is that I go by my instincts, but not just my instincts. If someone comes to me in the first place — do not forget, people come to me, I do not seek them out. If someone comes to me and says, "I have a problem; I am worried about something," there is no smoke without fire, basically. *Prima facie*, there is a potential problem there. That is where you start. That individual will then state his point of view. If he has a 1 per cent holding in a tiny company, it may or may not be significant. If he has a 1 per cent holding in BP or Microsoft, it answers itself. However, in between, in the grey area, he will have an answer in his own mind, and he will have a doubt as to whether or not he should register that interest. I am supposed to be the averagely reasonable person. He will use me as a sounding board and we will come to a view.

However, it is early days; we have been doing this for just over a year. I would tend at the moment to say disclose, err on the side of caution. That way, as the leader of the house said, nobody will be interested. If the information is there, people will not come full of suspicions. For the moment, I would say be cautious, and if you have doubts, register.

Mr. Williams: I have an analogy, if I may. I used to be chairman of the professional conduct committee, the Bar Council, and when I would receive a telephone call from someone about a problem, I would respond as follows: "You know the answer, don't you? That is why you have rung me up."

It is true that at the moment we must not be complacent, because the code has not been tested, let alone tested to destruction. However, people are settling down now. They want to make it work. They take a pride in the integrity and the reputation of the house, and that is something that could be very fragile and burn with the wind. As Mr. Keith said, err on the side of safety and over-declare rather than under-declare. Civilization, as we know it, has not come to an end in Westminster yet.

Le sénateur Fraser: J'ai une question qui s'inscrit directement dans la même foulée.

J'ai été frappée par le fait que, dans les parties de votre code qui portent sur les éléments à enregistrer, l'enregistrement ne se fait pas d'office, mais plutôt selon leur importance. Le mot «importance» est également proposé dans notre code. Comment décidez-vous de ce qui est important?

Je m'explique. Il me semble que l'importance d'un certain bien donné variera considérablement selon son propriétaire. S'il s'agit d'une personne très riche, l'avoir représente peut-être une faible portion seulement de ses biens. Par contre, si la personne a des moyens plus modestes — un professeur par exemple, comme certains lords, je crois —, le même avoir peut représenter une très grande partie de sa richesse. Qui décide à quel point l'avoir est important? Existe-t-il des principes ou des lignes directrices ou vous fiez-vous à votre intuition?

M. Keith: Je vous répondrai brièvement que je suis mon instinct, certes, mais que ce n'est pas mon seul critère. Si quelqu'un vient me voir au départ — n'oubliez pas qu'on vient à moi, que je ne vais pas vers les autres. Si quelqu'un vient me voir et me dit qu'il a un problème, qu'un certain point le préoccupe, ma réaction est de me dire qu'il n'y a pas de fumée sans feu, essentiellement. À première vue, il existe un éventuel problème. C'est le point de départ. Ensuite, la personne me communique son point de vue. Si elle détient un intérêt de 1 p. 100 dans une petite société, cela pourrait être ou ne pas être important. Par contre, si elle détient 1 p. 100 des actions de BP ou de Microsoft, la réponse va de soi. Il existe cependant une zone grise entre les deux où cette personne est dans le doute. Je suis censée être une personne moyennement raisonnable. Elle viendra me voir pour connaître mon avis, et nous trancherons ensemble.

Toutefois, il est encore trop tôt. Nous n'avons eu qu'un an pour nous y faire. Pour l'instant, j'aurais tendance à pêcher par excès de prudence. De la sorte, comme l'a dit le leader de la Chambre, nul ne s'y intéressera. Si l'information est là, les gens ne seront pas soupçonneux. Pour l'instant, je conseillerais d'agir avec prudence et, dans le doute, d'enregistrer l'information.

M. Williams: Avec votre permission, je pourrais faire une analogie qui vous aidera à mieux comprendre. J'étais auparavant président du Comité d'éthique professionnelle du conseil de l'ordre des avocats. Quand je recevais un appel de quelqu'un qui avait un problème, ma première réaction était: «Vous connaissez la réponse, n'est-ce pas? C'est pour cette raison que vous m'appellez».

Il est vrai qu'actuellement, il ne faut pas se complaire dans la suffisance, parce que le code n'a pas été mis à l'épreuve, encore moins démolé. Toutefois, tout semble revenir à la normale. On veut qu'il fonctionne. On est fier de l'intégrité et de la réputation de la Chambre, deux caractéristiques qui pourraient s'avérer très fragiles et disparaître subitement. Comme l'a dit M. Keith, il vaut mieux pêcher par excès de prudence et déclarer trop plutôt que de ne pas déclarer assez. La civilisation telle que nous la connaissons n'a pas encore disparu de Westminster.

Senator Joyal: It is a pleasure to see you again in Canada, especially Mr. Keith and Mr. Jacob. My questions relate first to the nature of the code of conduct itself, and second to the legal status of the registrar in the code, in comparison with the ethics officer that is proposed in the Canadian code.

First, with the elements of the arguments generally of transparency, you stated quite emphatically that it is better to be over-transparent than not. The House of Lords, as I understand, has adopted a rule of the Lords to implement the code of conduct. In your opinion, is there, in terms of transparency, a major difference between rules and legislation? In other words, in your opinion, is the system in Britain as effective and as transparent now as it would be if it were legislated?

Mr. Williams: The House of Lords is a self-regulating body. We do not really even have a Speaker. We did not need any legislation at all to introduce this code. I set up the working party. We produced a report. I should have said earlier, senator, it was not a unanimous report. There were two who dissented. We had a full debate, a well-attended debate, and a big vote at the end carried by three votes.

Had I proposed a statutory code, it probably would have failed because people would have felt unduly invaded. Speaking as a former lawyer, I should not say this, but the difficulty about statutory codes is that you get lawyers and judges involved — always something to be avoided.

The ethos of the Lords is so self-regulatory that, if this code is able to work, and I believe it is, we shall not need a statutory scheme. If we need a statutory scheme, I think quite profoundly we shall have failed. However, if the scheme did not work, or if it were abused, we would have to think again — but we did not need to look for a statutory scheme.

We prefer to have the registrar, remembering that Mr. Keith is utterly independent of me. He never consults me, nor would I expect him to — and he would be outraged if I tried to interfere with his duties. We have never discussed any particular case, and at the moment, I think it is capable of working. When it all goes disastrously wrong next year, you will remind me that we should have had a statutory scheme and I shall allow you to use the happiest words in the English language — not the French, perhaps — “I told you so.” That is the ethos that we have at the moment. Remember that none of the Lords, except the ministers, is paid. They are only paid expenses; they do not have salaries. Most are activated by a sense of duty and public service. I think this will work.

Senator Joyal: In other words, the legal format or nature of the code — the fact that it is a rule, rather than a statute — and the status of Mr. Keith in implementing the code in relation to the Lords had no bearing in your opinion on the transparency nature and on the objective that you had to make a system that was fully credible by the public?

Le sénateur Joyal: Je suis ravi de vous rencontrer à nouveau au Canada, surtout M. Keith et M. Jacob. Mes questions concernent tout d’abord la nature du code d’éthique comme tel et, ensuite, le statut juridique du registraire, par opposition au commissaire à l’éthique qui est proposé dans le code canadien.

Tout d’abord, en ce qui concerne en règle générale les arguments en faveur de la transparence, vous avez bien insisté qu’il vaut mieux être trop transparent que pas assez. La Chambre des lords, si j’ai bien compris, a adopté une règle visant la mise en oeuvre du code d’éthique. Selon vous, y a-t-il une énorme différence, en termes de transparence, entre des règles et une loi? En d’autres mots, le régime britannique est-il aussi efficace et aussi transparent actuellement qu’il le serait s’il était inclus dans une loi?

M. Williams: La Chambre des lords se régleme elle-même. Nous n’avons même pas, en réalité, de président. Nous n’avons nul besoin d’une loi pour mettre en place le code. J’ai établi un groupe de travail. Nous avons produit un rapport. J’aurais dû dire tout à l’heure, sénateur, que le rapport n’était pas unanime. Il y avait deux dissidents. Nous avons pleinement débattu de la question, un débat auquel on était nombreux à assister, et le code a été adopté par trois voix de majorité.

Si j’avais proposé un code réglementaire, il n’aurait probablement pas été adopté parce qu’on l’aurait jugé trop importun. En tant qu’ex-avocat, je ne devrais pas le dire, mais la difficulté causée par les codes réglementaires, c’est que les avocats et les juges s’en mêlent — quelque chose qu’il vaut toujours mieux éviter.

Les lords se réglementent entre eux tant et si bien que, si le code est efficace et je le crois, nous n’avons pas besoin d’un régime réglementaire. Si un pareil régime venait à s’imposer, j’aurais l’intime conviction que nous avons failli à la tâche. Cependant, si le régime n’était pas efficace ou si on en abusait, il faudrait reprendre la réflexion — mais nous n’avons pas eu besoin d’envisager cette possibilité.

Nous préférons avoir le registraire, en n’oubliant pas que M. Keith est tout à fait indépendant de moi. Il ne me consulte jamais, et je ne m’attendrais pas qu’il le fasse — de plus, il s’indignerait si je tentais de m’immiscer dans ce qu’il fait. Nous n’avons jamais discuté d’un cas en particulier et, pour l’instant, je crois que le régime fonctionne bien. Si jamais tout l’édifice venait à s’écrouler l’an prochain, vous me rappellerez que nous aurions dû adopter un régime réglementaire et vous pourrez alors me dire: «Je vous l’avais bien dit». Pour l’instant, c’est ainsi que nous raisonnons. N’oubliez pas qu’aucun des lords, exception faite des ministres, n’est rémunéré. On ne leur rembourse que leurs dépenses. Ils n’ont pas de salaire. La plupart sont motivés par le sens du devoir et le désir de se rendre utiles. Je crois que le code va fonctionner.

Le sénateur Joyal: En d’autres mots, la nature du code — le fait qu’il s’agit d’une règle, plutôt que d’une loi — et le statut de M. Keith pour la mise en oeuvre du code en rapport avec les lords n’a aucune influence sur la transparence et sur votre objectif de rendre le régime tout à fait crédible aux yeux du grand public?

Mr. Williams: I have not heard that criticism at all, that they would not find it credible on the basis that you have identified. I think, insofar as the public is interested — question mark, because nothing has gone wrong yet — they will get interested when something does go wrong. I think most objective people will look at it and say, “Actually, he has declared everything.” I have declared my wife’s occupation, the fact that she is a barrister and the company she works for; I would not be expected to declare her salary, even if I knew it. That is a reasonable balance. The trouble with statute is that you sometimes do get over-legalism, and that is sometimes capable of hindering an effective system.

The Chairman: Before we go on to another question, perhaps we should make absolutely clear that the situation that is proposed to us right now is that the code would be within the *Rules of the Senate of Canada*. It would not be by statute, but the position of ethics officer would be created by statute. That is a bill that will be coming before the Senate fairly shortly. How would this work in your own situation, if Mr. Keith’s position were created by statute but the code he was administering and registering for was not?

Mr. Keith: That is a tough question. The constitutional basis for our code of conduct is two resolutions of the house of last year.

The status of the registrar is simply the fact that he is an officer of the house. I am an officer of the house like any other clerk. As it happens, I work with the judges, the law Lords who form the Supreme Court of the U.K. Nevertheless, like any other clerk, I am an officer of the house and, therefore, my loyalties are essentially to the house.

In the House of Commons, there is a registrar who does a great deal of mechanical work, perhaps more than I do. In addition to the registrar, there is the parliamentary commissioner for standards, who is an official of the House of Commons as well. He deals with many high-level issues that are not necessarily mechanical but are, rather, matters of judgment.

The House of Commons at Westminster have expressed the fear very deeply that, if the parliamentary commissioner for standards, or the individual in my position, were to be appointed by statute, the way would open for the courts and the judges to interfere with the workings of Parliament. The method whereby judges are thought to interfere — judges outside Parliament and not the House of Lords in its judicial capacity — is through judicial review. Judicial review is adoption that has been rapidly developed in the U.K. Members of the House of Commons — not the House of Lords — at Westminster have expressed in quite dramatic terms that they fear any statutory appointment would lead to much more interference by the judges and by the courts.

M. Williams: Je n’ai pas entendu de critique à cet effet, soit que le code n’est pas crédible pour les raisons que vous avez mentionnées. J’estime, dans la mesure où le grand public s’y intéresse — c’est là un point d’interrogation, car jusqu’ici il n’y a pas eu d’incident —, qu’il s’y intéressera uniquement quand il y aura un pépin. Les personnes les plus objectives examineront le registre et diront: «En réalité, il a tout déclaré.» J’ai déclaré l’occupation de mon épouse, le fait qu’elle est avocate et l’entreprise pour laquelle elle travaille; on ne s’attend pas que je vais déclarer son salaire, même si je le connaissais. C’est là un équilibre raisonnable. Le problème posé par une loi, c’est qu’on est trop plongé dans le juridisme, ce qui peut parfois nuire à l’efficacité du régime.

La présidente: Avant de passer à une autre question, il faudrait peut-être bien préciser que le code envisagé actuellement serait intégré au *Règlement du Sénat du Canada*. Il ne s’agirait pas d’une loi, bien que le poste de commissaire à l’éthique soit institué par une loi. C’est là un projet de loi dont sera saisi le Sénat dans peu de temps. Comment cela fonctionnerait-il dans votre propre situation, si le poste de M. Keith était créé par une loi, mais que le code qu’il appliquait et l’enregistrement ne l’étaient pas?

M. Keith: Voilà une question difficile. Notre code d’éthique se fonde, sur le plan constitutionnel, sur deux motions adoptées par la Chambre l’an dernier.

Le statut de registraire signifie simplement qu’il est mandataire de la Chambre. Je suis moi-même un mandataire de la Chambre, comme tout autre greffier. Il se trouve que je travaille avec les juges, les lords juristes qui forment la Cour suprême du Royaume-Uni. Néanmoins, comme tout autre greffier, je suis un mandataire de la Chambre et, par conséquent, ce sont ses intérêts que je défends.

À la Chambre des communes, il existe un registraire qui fait beaucoup de travail mécanique, peut-être plus que moi. En plus du registraire, il y a un commissaire aux normes parlementaires, qui est aussi fonctionnaire de la Chambre des communes. Il s’occupe de nombreux dossiers de haut niveau qui ne sont pas forcément de l’enregistrement mécanique, mais font plutôt appel à son jugement.

Les députés de la Chambre des communes, à Westminster, ont dit craindre énormément que, si le commissaire aux normes parlementaires ou l’équivalent de mon poste était nommé au moyen d’une loi, on ouvre ainsi la porte à la possibilité que les tribunaux et les juges s’ingèrent dans les travaux du Parlement. La méthode par laquelle les juges sont présumés faire de l’ingérence — des juges de l’extérieur du Parlement, non pas la Chambre des lords en sa capacité judiciaire — est la révision judiciaire. Cette révision judiciaire est une notion qui a rapidement évolué au Royaume-Uni. Les députés de la Chambre des communes — pas les membres de la Chambre des lords — de Westminster ont exprimé en des termes très imagés leur crainte qu’une nomination par voie législative n’entraîne beaucoup plus d’interférence de la part des juges et des tribunaux.

The expression that the recently retired clerk of the House of Commons used dramatically conveys the danger he perceives. He said that statutory appointment would be yet another judicial tank on the parliamentary gardens — on the parliamentary lawns. The image of course is of the tanks pointing towards the building and the people in the tanks dictating what goes on inside the building.

Privilege has never been an issue for the House of Lords but it always has been for the Commons. I gather it is the other way around in Canada. The House of Commons is much more relaxed about these matters than is the Senate. That is, perhaps, the long answer to your question, but that is it.

Senator Joyal: The House of Commons is seeking leave to appeal to the Supreme Court on a decision of the Federal Court of Appeal to determine the scope of privileges in Parliament. We, as a house, must make up our minds soon on whether to join in that appeal. The issue is currently pending.

I want to comment on the format of the rules, which you have decided on rather than bylaws.

Mr. Keith: Yes, and we call them “standing orders.”

Senator Joyal: There is a difference between standing orders and rules.

Mr. Keith: The constitutional basis is the same because they are both adopted by resolution of the house. The force of the whole house is behind each of the standing orders.

Senator Joyal: You have adopted the rules, and it is my understanding that it has been printed as an appendix to your standing orders.

Mr. Keith: No, this is the current form that they take. It is a printed document that is given to each new member as he arrives, as well as any other member who wants it.

Senator Joyal: The code of conduct is not the information found in rules 98 and on. Rather, it is a specific publication that can be handed to anyone who makes the request. A special edition of the code of conduct is published so that the public has easy access. It seems to be easy to read because it is not written in convoluted legal terms that the average person could not easily understand.

Mr. Keith: We have a manual of procedure that is a miniature version of Erskine May, which is similar to our rules.

Senator Joyal: It is similar to our *Rules of the Senate*.

Mr. Keith: Lord Williams was insistent that we use plain language that ordinary people could understand. The whole purpose of the code is to reassure ordinary people that all is well. The code is on the Internet and amounts to only three pages. Anybody could access it quickly.

Senator Joyal: The following question is about an important element in your code — your status as a registrar. It seems clear that, as registrar, you develop a solicitor-client relationship with the Lord; and you always remain at that level. Therefore, when a

L'expression utilisée par le greffier de la Chambre des communes qui vient de prendre sa retraite illustre bien le risque qu'il perçoit. Il a dit que la nomination par voie législative représenterait un autre char judiciaire sur la pelouse du Parlement. L'image évoquée naturellement est celle de chars dont les canons sont pointés vers l'édifice et dont les occupants dictent ce qui se passe au Parlement.

Le privilège n'a jamais posé de problème à la Chambre des lords, mais il l'a constamment fait à la Chambre des communes. Je crois comprendre que c'est l'inverse au Canada. La Chambre des communes est beaucoup plus souple à cet égard que le Sénat. C'est peut-être là la réponse complète à votre question.

Le sénateur Joyal: La Chambre des communes tente d'obtenir l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême d'une décision rendue par la Cour fédérale d'appel en vue de délimiter la portée des privilèges parlementaires. Nous, en tant que Chambre du Parlement, devons bientôt décider si nous allons faire cause commune avec elle. La question est actuellement en suspens.

J'aimerais faire des observations au sujet du choix de règles, plutôt que de règlements administratifs.

M. Keith: Oui. Nous les appelons «Règlement».

Le sénateur Joyal: Il existe une différence entre le Règlement et les règles.

M. Keith: Ils ont le même fondement constitutionnel parce qu'ils sont tous deux adoptés par une motion de la Chambre. Le Règlement est appuyé par toute la Chambre.

Le sénateur Joyal: Vous avez adopté les règles et, si j'ai bien compris, elles figurent en annexe de votre Règlement.

M. Keith: Non. Voici comment elles se présentent actuellement. Il s'agit d'un document imprimé qui est remis à chaque nouveau membre à son arrivée, de même qu'à tout autre membre qui en fait la demande.

Le sénateur Joyal: Le code d'éthique n'est pas l'information que l'on trouve à partir de la règle 98. Il s'agit plutôt d'une publication particulière qui peut être remise à quiconque en fait la demande. Une édition spéciale du code est publiée pour que le grand public y ait facilement accès. Elle semble facile à lire, parce qu'elle n'est pas couchée dans un jargon juridique alambiqué que ne pourrait facilement pas comprendre un profane.

M. Keith: Il existe un manuel de procédure, qui est une version miniature de Erskine May, un précis analogue à nos règles.

Le sénateur Joyal: Il est analogue à notre *Règlement du Sénat*.

M. Keith: Lord Williams a insisté pour que nous employions des termes simples que pouvait facilement comprendre le public moyen. La raison d'être du code est de rassurer, de montrer que tout va bien. Le code est affiché sur l'Internet, où il ne prend que trois pages. Quiconque le souhaite peut rapidement le consulter.

Le sénateur Joyal: Ma question suivante concerne un élément important de votre code, soit le statut de votre registraire. Il semble clair que, dans le cadre de ces fonctions, vous établissez avec les lords des relations confidentielles comme celles d'un client

Lord meets with you to declare, discuss and attempt to settle his assets in conformity with the criteria that you have outlined in your presentation, he is fully under the trust of a solicitor-client relationship.

Mr. Keith: Yes.

Senator Joyal: From the section of your code entitled, “Enforcement of the Code of Conduct,” section 19 and following, I understand that you do not act as an “investigator” on behalf of the House of Lords if a complaint arises against an individual.

Mr. Keith: No, absolutely not.

Senator Joyal: You are not an advisor and a prosecutor at the same time.

Mr. Keith: I am not. That would be to violate one of the basic principles of the joint committee on privilege, which reported in 1999 and said that procedural fairness was absolutely essential when in the application of matters of privilege. If a member and I are able to agree on the matter, that then is the end of it. It gets either filed away or published. In rare cases, and I have not had one since last October when I took this on, if the member and I could not agree I can consult the subcommittee that oversees the whole exercise. The chairman is a recently retired judge — a law Lord and member of the house. I consult him and, if necessary, a member of the subcommittee. I would only do that if we truly faced a difficult issue over a fundamental disagreement. We have not had any of that since I took on the position last October. Perhaps we have been lucky.

Senator Joyal: This is a key element of difference between your code and the proposal of the Canadian government, which gives the ethics officer the mandate to determine whether an investigation should take place and to lead that investigation. That is in sections 31 and 32 of the proposed draft code of the government. Your section 19 states:

Allegations of non-compliance with this Code are dealt with as follows:

- (a) Any allegation should normally be raised first with the Member complained against. However, there may be circumstances when it is more appropriate to raise the matter with a party Leader or Chief Whip...
- (b) If the complainant chooses to pursue the matter, he or she should refer the allegation in private directly to the Subcommittee on Lords’ Interests...

Your code does not confuse the role of advice with the role of investigation. In one sense, you have maintained the honour system in your code that does not flow from the same basis as the proposal of the Government of Canada. In your system, a person meets with you, opens his drawers, pockets, purse, et cetera, so

avec son avocat; de plus, vos relations se maintiennent à ce niveau. Par conséquent, quand un lord vous rencontre pour déclarer ses avoirs, en discuter et tenter de décider ce qu’il faut déclarer en conformité avec les critères que vous avez décrits dans votre exposé, il le fait sous le sceau du secret.

M. Keith: Oui.

Le sénateur Joyal: D’après la partie de votre code intitulé «Enforcement of the Code of Conduct», c’est-à-dire la partie 19 et ce qui suit, je crois savoir que vous n’agissez pas comme «enquêteur» pour le compte de la Chambre des lords si une plainte est déposée contre un des membres.

M. Keith: Non, absolument pas.

Le sénateur Joyal: Vous n’êtes pas à la fois conseiller et procureur.

M. Keith: Je ne le suis pas. Si je l’étais, cela irait à l’encontre d’un des principes de base adoptés par le Comité mixte des privilèges qui a soumis en 1999 un rapport dans lequel il affirmait que l’équité de la procédure était absolument essentielle quand elle s’appliquait à des questions de privilège. Si un lord et moi arrivons à nous entendre sur la question, le dossier est clos. Soit que l’information est publiée ou qu’elle est versée dans un dossier. Dans les rares cas, et il n’y en a pas eu depuis octobre dernier quand j’ai assumé la charge, où le lord et moi n’arriverions pas à nous entendre, je peux consulter le sous-comité qui surveille tout l’exercice. Le président est un juge qui a pris sa retraite récemment — un lord juriste et un membre de la Chambre. Je le consulte et, au besoin, je consulte un membre du sous-comité. Je ne le ferais que si nous étions vraiment aux prises avec une question épineuse découlant d’un désaccord fondamental. De pareilles situations ne se sont pas présentées depuis que j’ai assumé la charge, en octobre dernier. Nous avons peut-être été chanceux.

Le sénateur Joyal: Voilà une différence fondamentale entre votre code et celui qui est proposé par le gouvernement du Canada et qui confère au commissaire à l’éthique le mandat de décider s’il convient de faire enquête et de mener cette enquête. C’est en effet ce que prévoient les articles 31 et 32 de l’ébauche de code proposée par le gouvernement. Votre propre article 19 dispose que:

Suite est donnée aux allégations de non-conformité au présent code comme suit:

- a) il faut habituellement porter à la connaissance du lord qui en fait l’objet toute allégation. Cependant, il se peut, dans certaines circonstances, qu’il soit préférable d’en parler au leader du parti ou au whip en chef [...]
- b) si le plaignant décide de maintenir sa plainte, il renvoie l’allégation en privé directement au sous-comité chargé de voir aux intérêts des lords [...]

Votre code ne confond pas le rôle de conseil et le rôle d’enquête. En un certain sens, vous avez maintenu dans votre code le code de l’honneur, qui ne s’appuie pas sur la même base que la proposition faite par le gouvernement du Canada. Dans votre régime, une personne vous rencontre, met toute

that you may properly advise the individual. When the person leaves, he or she has a clear conscience. However, in our government proposal, your role might one day be perceived as the investigator. Therefore, your relationship with that individual would completely change because he or she would be required to defend himself or herself before you. The person has to defend himself or herself with the whip of his party, with the leader of the party or with the subcommittee of the party. That is my perception of the function in your system. That is a fundamental difference in the design of the code.

As a registrar, you help the members of the House of Lords to maintain the honour system. There is more of a police approach in this code. I do not say that in a negative way. It is somebody who has the role to receive the complaints and check whether the complaint is valid and to go on with the procedure.

This is a fundamental difference between the two codes. The Lords are protected, and you are protected in a solicitor-client relationship, which means that if the subcommittee summons you there are things that you can say and things you cannot say.

If you lose that relationship, you could be summoned to appear at the committee hearings. You could be compelled to disclose some private information. There is a very key difference in dealing with this matter in the way that you function in your code and the proposal we have in front of us.

Mr. Williams: I agree with your analysis, Senator Joyal. This starts in paragraph 18 of our code: "A Member who acts on the advice of the Registrar in determining what is a relevant interest satisfies fully the requirements of the Code of Conduct."

That is a perfect defence. That encourages openness, I believe.

Paragraph 19 is worded the way it is because some complaints against members of the House of Commons were raised out of malice and to get up in headlines. Hence, we have built in safeguards here, not the least of which is the provision under (d), which states in part that "members of the House have the right to safeguards as rigorous as to those applied in the courts and professional disciplinary bodies."

We think that if Mr. Keith's position were to be investigator, then his position as advisor would be intolerable; they are two different functions and ought to be kept distinct.

Again, we wanted a light touch. We did not want the spirit of Savonarola to be prowling the corridors. I believe that we have avoided that.

We recognize that one size does not fit all. We perhaps catered to circumstances that may never arise.

Mr. Keith: May I just add that, in the situation you have described, the analysis is impeccably logical, but we are not likely to get to that end position in the House of Lords because, as

l'information sur la table pour que vous puissiez bien la conseiller. Quand elle part, elle a la conscience nette. Toutefois, dans la proposition faite par notre gouvernement, vous pourriez avoir à jouer éventuellement le rôle d'enquêteur. Par conséquent, vos rapports avec cette personne changeraient du tout au tout parce qu'elle serait tenue de se défendre contre vos accusations. Il faut que la personne se défende auprès du whip de son parti, du leader du parti ou du sous-comité du parti. C'est ainsi que je comprends le fonctionnement de votre régime. Je vois dans la conception du code une différence fondamentale.

En tant que registraire, vous aidez les membres de la Chambre des lords à respecter le principe d'honnêteté. L'approche au sujet de ce code relève davantage de la police et je ne le dis pas de façon négative. Une personne est chargée de recevoir les plaintes et de vérifier si elles sont valables avant de passer à la procédure.

La différence entre les deux codes est fondamentale. Les lords sont protégés et vous êtes protégé sur une base avocat-client, ce qui signifie que si le sous-comité vous convoque, il y a certaines choses que vous pouvez dire et d'autres que vous ne pouvez pas dire.

Si vous perdiez cette base avocat-client, vous pourriez être convoqué à comparaître au cours des audiences du comité. Vous pourriez être tenu de divulguer quelques renseignements particuliers. La différence est essentielle dans la façon dont vous fonctionnez en vertu de votre code et la proposition dont nous sommes saisis.

M. Williams: Je suis d'accord avec votre analyse, sénateur Joyal. Permettez-moi de citer le paragraphe 18 de notre code: «Un membre qui agit suivant les conseils du registraire pour décider de la pertinence d'un intérêt répond entièrement aux exigences du code d'éthique.»

C'est un parfait moyen de défense qui permet, selon moi, d'encourager l'ouverture.

Si le paragraphe 19 est libellé de cette façon, c'est parce que certaines plaintes contre des membres de la Chambre des communes ont été portées par malveillance et pour faire la une des journaux. Par conséquent, nous avons prévu des sauvegardes, dont l'une, non la moindre, apparaît à l'alinéa d), qui stipule, en partie, que les «membres de la Chambre ont droit à des sauvegardes aussi strictes que celles adoptées par les tribunaux et les organismes professionnels de discipline.»

Nous croyons que si M. Keith devait jouer le rôle d'enquêteur, son rôle de conseiller serait intolérable; il s'agit de deux fonctions différentes qui doivent rester distinctes.

Je le répète, nous voulions procéder en douceur. Nous ne voulions pas que l'esprit de Savonarole circule dans les corridors. Je crois que nous avons pu l'éviter.

Nous reconnaissons que tout n'entre pas dans le même moule. Nous avons peut-être tenu compte de situations qui ne se produiront peut-être jamais.

M. Keith: Permettez-moi d'ajouter que, dans la situation que vous avez décrite, l'analyse est absolument logique, mais il est fort peu probable que nous arrivions à ce résultat à la Chambre des

Lord Williams has said, if the member comes and takes the advice, whatever the advice is, I then know about it and that member has a complete defence. There could be no subsequent prosecution. He is home and dry.

The only time that there could be subsequent proceedings is if somebody accused the member of non-disclosure and I did not know about the issue at all. The member could then not point to the registrar and say: "That is my defence. I have disclosed, and I took his advice. Never mind he got it wrong, I complied with the code."

In logic, you are right, but in practice, we will not get that far.

Senator Joyal: The reason being that you are in a solicitor-client relationship, essentially.

Mr. Keith: Yes.

The Chairman: As a point of information for our guests, the committees of the Senate are not allowed to sit when the Senate is sitting. The Senate is sitting at 6:00 p.m. this evening. That is our absolute deadline.

Senator Kroft: I am feeling a powerful aura coming down the table. I have identified it as good sense.

I want to focus on a word that seems to be recurring both in use and in the underlying theme of your work. The word is "relevance." It relates to lightness of touch. It relates to not trying to deal with more than the mischief that is there, which I think we heard on your video presentation.

I was struck, in passing, where you had been talking about spousal disclosure. You said that the salary of the spouse would not be disclosed anyway.

There seems to be a fundamental difference in your approach and our approach that I would like to explore a bit with you. The disclosures required may be holdings, activities or interests, but they are something that would be relevant to the conduct of the member in the pursuit of his or her work, be it a speech, in committee, or a position on a bill. The test is this: What is there about this person that might be relevant and that the public might find interesting to know?

You, if I am correct, place no real focus on the issue of quantum. Your approach is not an accounting approach. Relevance is whether somebody has a directorship or an interest in something rather than determining what they own and their monetary worth. The accounting or balance-sheet type of approach is not central to your system, as I understand it. Is that correct?

Mr. Keith: The short answer is that it depends, I am afraid. Quantum matters insofar as members of the house may have involvement with a lobbying organization or members of the house might have a contract to provide parliamentary services and advice to an organization. In those circumstances, the member must declare the amount. Indeed, the he or she must

lords car, comme l'a dit lord Williams, si le membre de cette Chambre accepte les conseils, quels qu'ils soient, j'en suis alors au courant et il dispose d'un moyen complet de défense. Il ne pourrait pas faire l'objet de poursuites subséquentes. Il ne risque rien.

Ce n'est que si quelqu'un accusait le membre de non-divulgarion et que je n'étais absolument pas au courant de la question que des poursuites pourraient alors être entamées. Le membre de la Chambre des lords pourrait alors montrer du doigt le registraire et dire: «C'est lui mon moyen de défense. J'ai divulgué, j'ai accepté ses conseils. Peu importe s'il a mal compris, j'ai respecté le code.»

Logiquement, vous avez raison, mais en pratique, nous n'irions jamais jusque-là.

Le sénateur Joyal: C'est parce que vous fonctionnez sur une base avocat-client, essentiellement.

M. Keith: Oui.

La présidente: J'aimerais dire à titre d'information pour nos invités que les comités du Sénat ne peuvent pas siéger lorsque siège le Sénat. Le Sénat siège à 18 heures ce soir et nous ne pourrions donc absolument pas poursuivre la séance.

Le sénateur Kroft: J'ai le sentiment de quelque chose de très fort qui se manifeste ici et, d'après moi, il s'agit du bon sens.

J'aimerais mettre l'accent sur un mot qui semble revenir dans vos propos ainsi que dans votre travail. Je veux parler du mot «pertinence» qui se rapporte à l'application en douceur; en d'autres termes, il s'agit de ne pas essayer de traiter autre chose que la situation irrégulière qui se présente, d'après ce que j'ai compris de votre présentation vidéo.

Ce qui m'a frappé, soit dit en passant, c'est la divulgation de renseignements au sujet du conjoint. Vous avez dit que le salaire du conjoint ne serait jamais divulgué.

Il semble qu'il y ait une différence fondamentale entre votre approche et la nôtre, que j'aimerais explorer un peu avec vous. Les divulgations obligatoires peuvent viser des avoirs, des activités ou des intérêts, soit des éléments pertinents quant à la conduite du membre de la Chambre des lords qui remplirait sa charge, qu'il s'agisse d'un discours, d'un exposé devant un comité ou d'une prise de position au sujet d'un projet de loi. Le critère est le suivant: Qu'est-ce qui pourrait être pertinent au sujet de cette personne et que le public pourrait vouloir savoir?

Si je ne me trompe, vous ne mettez pas vraiment l'accent sur le montant. Votre approche n'en est pas une de comptabilité. La pertinence revient à savoir si quelqu'un occupe un poste d'administrateur ou s'il a un intérêt quelconque plutôt que de déterminer ce qu'il possède ainsi que sa valeur monétaire. L'approche comptable n'est pas essentielle à votre système, autant que je sache, n'est-ce pas?

M. Keith: Je répondrai brièvement en disant que je crains que cela dépende des circonstances. Le montant a de l'importance dans la mesure où les membres de la Chambre peuvent participer aux travaux d'un organisme de lobbying ou lorsqu'ils peuvent avoir un contrat de fourniture de services et de conseils parlementaires avec une organisation. En pareil cas, ils doivent

deposit a copy of the agreement with the organization. That is on the record. We are not interested in quantum other than those two areas.

When the first House of Lords codes began in the 1970s, people in those days were much more concerned about lobbyists' activities, consultancy and paid advocacy work. We still are, to the extent that we require disclosure of the amount of money involved.

However, other than that, you are quite right. Quantum is not central to the code, no.

Senator Kroft: Those issues are not really our issues. In the general terms of the reporting, amounts of income or value of assets in themselves have no meaning because I presume that you feel that they are not relevant, other than if they add up to 1 per cent of Microsoft. That is the fact that is relevant and not the fact that it may be worth \$2 billion.

Mr. Williams: If I can assist, senator, with an aspect of that. In paragraph 13(a) of the code on financial interests, there is a note for guidance of the sort that Mr. Keith was mentioning about the glossies. We speak of 5 per cent or more of the issued share capital of a company or body or that what has a nominal value of over \$50,000 pounds. Thus quantum does sometimes come into consideration.

One thing struck me when you were asking questions or making observations about activities in the chamber. We particularly reminded ourselves that members of the Lords have a very privileged position in terms of correspondence with ministers. Therefore, it is not only activity in the chamber. You get a reply promptly if you are a member in our house, or you should. My office receives replies 94 per cent on target, but that that is because it is an immaculately run office. You get the attention of a minister in a way that you would as a private individual.

Senator Kroft: This would suggest that we stand in a privileged place vis-à-vis the government and therefore have a commensurate duty.

You have confirmed the important part of my preoccupation. Your judgments are framed in how this will affect the way in which a member conducts his or her work. Will the public know where they are coming from on an issue? Whether that person in the narrow sense is a billionaire or a pauper is not relevant in and of itself.

Senator Smith: You mentioned that two members of your committee dissented. Can you tell us if there was a primary reason why they dissented? What was the gist of that?

Mr. Williams: They thought that relatives and friends was too all-embracing. That was their major dissent, if I remember it right.

en déclarer le montant. En fait, ils doivent déposer copie de l'entente conclue avec l'organisation en question. Cela fait partie des dossiers. Le montant ne nous intéresse pas, si ce n'est dans ces deux domaines.

Lorsque les premiers codes de la Chambre des Lords sont apparus dans les années 70, on s'inquiétait beaucoup plus à l'époque des activités de lobbyiste, des services de consultant et de l'action sociale rémunérée. C'est toujours le cas, dans la mesure où nous exigeons la divulgation des sommes en jeu.

Toutefois, mis à part ces exceptions, vous avez tout à fait raison. Le montant n'est pas essentiel en ce qui concerne le code, absolument pas.

Le sénateur Kroft: Ces questions ne sont pas vraiment celles qui se posent à nous. Pour ce qui est de la déclaration en général, le montant du revenu et la valeur des avoirs n'ont pas, en eux-mêmes, de sens, car j'imagine que selon vous, ils ne sont pas pertinents, sauf s'ils représentent 1 p. 100 de Microsoft. Ce qui est pertinent, c'est le fait et non la valeur éventuelle de l'ordre de 2 milliards de dollars.

M. Williams: Permettez-moi d'intervenir, sénateur, à ce sujet. À l'alinéa 13a) du code sur les intérêts financiers, on retrouve une note relative aux conseils du genre dont parlait M. Keith au sujet des limites admissibles, soit 5 p. 100 ou plus du capital-actions émis d'une société ou d'un organisme ou ce qui représente une valeur nominale de plus de 50 000 livres. Par conséquent, le montant est parfois pris en compte.

Quelque chose m'a frappé lorsque vous avez posé des questions ou fait des observations au sujet des activités de la Chambre. Nous n'oublions pas en particulier que les membres de la Chambre des lords jouissent d'une position très privilégiée en ce qui concerne la correspondance avec les ministres. Par conséquent, il ne s'agit pas uniquement d'activités à la Chambre. Vous obtenez promptement une réponse si vous êtes membre de notre Chambre, ou vous le devriez. Quatre-vingt-quatorze pour cent des réponses arrivent à mon bureau dans les délais prévus, sans doute parce que mon bureau est impeccablement géré. Vous arrivez à attirer l'attention d'un ministre comme s'il s'agissait d'un particulier.

Le sénateur Kroft: Cela laisse supposer que nous occupons une place privilégiée vis-à-vis le gouvernement et que par conséquent, nos responsabilités sont importantes.

Vous avez confirmé ce que je pensais, en fait. Le jugement que vous allez porter va dépendre de la façon dont cela va influencer sur la façon dont un membre remplit sa charge. Le public saura-t-il ce qu'il pense d'une question? Qu'il s'agisse, au sens strict du terme, d'un millionnaire ou d'un pauvre ne change absolument rien.

Le sénateur Smith: Vous avez dit que deux membres de votre comité avaient formulé une opinion dissidente. Pouvez-vous nous dire pourquoi essentiellement? Pouvez-vous me le dire en deux mots?

M. Williams: D'après eux, le fait d'englober les membres de la famille et les amis allait trop loin. C'était leur principal désaccord, si je me souviens bien.

Mr. Keith: Yes.

Mr. Williams: When we produced the report of my working group, that dissent was recorded. It does strike people's minds as a particular intrusion, but I believe that it is a rationally justified intrusion on exactly the equation that Senator Kroft offered — that is, if you are privileged, then you have corresponding responsibilities and you give up a degree of your privacy.

Mr. Keith: The basic dispute was how to define a relevant interest. We had to put into the code of conduct a whole list of interests that we thought were relevant. Different people will take a different view as to what is a relevant interest in the code. There was some disagreement. Part of the source of the disagreement was what should go into that list of relevant interests.

The Chairman: What you are telling us, I believe, is that you have this report that we can download off the Internet, four and a half pages, but that there is actually a much broader listing of things that you can and cannot do, and things that you must and must not list; correct?

Mr. Keith: No.

Mr. Williams: No, senator. In paragraph 9, the rubric there is, "What is a relevant interest?" In paragraph 12, we define relevant interests. We then continue in paragraph 13 to say that "relevant financial interests may also include" and there is a list that follows.

The Chairman: Nowhere here do I see 5 per cent or more.

Mr. Williams: No, that is quite right. That is found in the questionnaire given to all new members. And there is a gloss there introduced by the subcommittee, which is the 5 per cent or the 50,000 pounds. That is an illustration of how they tried to be proportionate in the running of the scheme. These values will alter with inflation and time.

Mr. Keith: The group chaired by Lord Williams took the view that they had the duty to list relevant interests. We were able to categorize that by saying that some interests will always be relevant, because virtually everyone can agree that a particular interest is relevant and must be registered. Other interests may be relevant, but not all the time, and it depends on the circumstances. That is where you get into the areas where individuals will have different views. That is the source of the disagreement, basically — that is, what should go into the list. In addition, they felt it was intrusive to invite the disclosure of the interests of spouses and friends.

Senator Smith: It seemed significant to me that the locus of the registry was attached to the judicial office of the House of Lords. I sort of mused myself — and I might be wrong — that some believed that whatever sanctity attaches itself to the supreme arbitrators or our equivalent of the Supreme Court of the land might rub off on us a little more than, with due respect to the clerk, the clerk's office. However, it also occurred to me that, perhaps advertently or inadvertently, you put yourself in a

M. Keith: Oui.

M. Williams: Lorsque nous avons publié le rapport de mon groupe de travail, cette opinion dissidente a été enregistrée. D'aucuns considèrent qu'il s'agit d'une intrusion, mais je crois qu'elle peut être rationnellement justifiée d'après ce qu'a dit le sénateur Kroft — les privilèges s'accompagnent de responsabilités correspondantes et vous abandonnez un peu de votre vie privée.

M. Keith: Le plus difficile a été de définir ce qu'est un intérêt pertinent. Nous devons prévoir dans le code de conduite toute une liste d'intérêts qui, selon nous, étaient pertinents. Il y aura toujours des divergences de vue quant à ce que représente un intérêt pertinent selon le code et il y a eu des désaccords au sujet, en partie, de ce qui devait être inscrit dans cette liste d'intérêts pertinents.

La présidente: Vous nous dites, si je comprends bien, que ce rapport que l'on peut télécharger de l'Internet, qui se compose de quatre pages et demie, s'accompagne en fait d'une liste beaucoup plus longue de ce que vous pouvez faire et ne pas faire et de ce que vous devez et ne devez pas inscrire sur la liste, n'est-ce pas?

M. Keith: Non.

M. Williams: Non, sénateur. Au paragraphe 9, on peut lire: «Qu'est-ce qu'un intérêt pertinent?» Au paragraphe 12, une définition des intérêts pertinents est donnée. Au paragraphe 13, il est indiqué que les «intérêts financiers pertinents peuvent aussi englober», puis une liste suit.

La présidente: Je ne vois nulle part les 5 p. 100 ou davantage.

M. Williams: Non, vous avez tout à fait raison. Il en est fait mention dans le questionnaire remis à tous les nouveaux membres de la Chambre des lords. Le sous-comité a également relevé la limite admissible, soit les 5 p. 100 ou les 50 000 livres. C'est une illustration de la façon dont on a essayé de rester dans les proportions, ces valeurs devant nécessairement changer en fonction de l'inflation et du temps.

M. Keith: Le groupe présidé par lord Williams a jugé qu'il avait la responsabilité d'énumérer les intérêts pertinents. Nous avons été en mesure de créer des catégories en disant que certains intérêts seront toujours pertinents, car pratiquement tout le monde peut convenir qu'un intérêt particulier est pertinent et qu'il doit être enregistré. D'autres intérêts peuvent être pertinents, mais pas tout le temps, cela dépendant des circonstances. C'est là que vous avez des divergences de vue. C'est la source du désaccord, essentiellement — qu'est-ce qui devrait apparaître sur la liste. En outre, ils ont pensé que c'était une intrusion que de demander la divulgation des intérêts des conjoints et des amis.

Le sénateur Smith: Il me semble important que le lieu du registre soit rattaché à la fonction judiciaire de la Chambre des lords. Je me demande — et peut-être ai-je tort — si certains ont cru que l'inviolabilité qui se rattache aux juges suprêmes ou à nos juges de la Cour suprême pourrait déteindre un peu plus sur nous, tout en respectant le greffier et sa charge, comme il se doit. Toutefois, il me semble également que peut-être, par inadvertance ou non, vous vous placez dans une situation où, compte tenu du

position where, given that they are the ultimate arbitrators of any statutory interpretation, that might mean that you could not go the statute route even if you wanted to.

Mr. Williams: That is a deeply unworthy and cynical thought. It is also much too intelligent because we did not think of it in that way.

Senator Smith: I want to go back to this issue of sitting on corporate boards — and I acknowledge that this is a matter of some interest to me. It has always been my sense, and maybe this is true of Tory Lords and Labour Lords, that it was almost the exception that was not on a couple of good boards. If I think of our great expatriate Canadians, Lord Beaverbrook, Lord Thomson and my lifelong friend Conrad Black, for which friendship I do receive considerable razzing from the Prime Minister, I suppose it would not be too attractive a place if they could not sit on corporate boards. I can understand the difference between a charitable or a non-profit group and a private-sector one.

I cannot help but be reminded of an occasion where I was asked to sit on a board that I knew nothing about. I asked this chap whether this was a non-profit corporation. The answer was yes but it was not meant to be, and that is why they wanted me on it. Needless to say, I declined that one.

It is sort of the culture, I sense, of the Lords. I can understand if someone is a minister, or even over here, a parliamentary secretary, that that is verboten, but if you are the equivalent of a private member this has never really been an issue as long as everything is disclosed, is in the open and on the record. Is that a fair comment?

Mr. Williams: As a remunerated director, you would be obliged to put that in the register. You do not have to disclose the amount of your remuneration unless you are actually carrying out parliamentary work on behalf of that company. You simply put in that you are a director of Hollinger, or Ravelston, or whatever Conrad Black company it might be.

Senator Smith: And not vote wherever it was appropriate, presumably? That does not matter; correct?

Mr. Williams: The question about voting is a little —

Senator Smith: A little greyer?

Mr. Williams: It remains unresolved. You can vote if you wish.

The Chairman: After declaring, then there are no sanctions or comeback, as a conflict of interest?

Mr. Williams: That is an area that we never actually went into.

Senator Stratton: I am curious as to why. You would think that if you were listing yourself as a member of a board of directors and there was a vote being held there would be something said as to that. I would be surprised if it were not asked.

fait qu'il s'agit des arbitres ultimes de l'interprétation des lois, cela pourrait signifier que vous ne pourriez pas suivre la voie législative même si vous le souhaitiez.

M. Williams: C'est une pensée indigne et cynique. Elle est également beaucoup trop intelligente, car nous n'y avons jamais pensé de cette façon.

Le sénateur Smith: J'aimerais revenir à la question des conseils d'administration — et je reconnais qu'elle présente un certain intérêt pour moi. J'ai toujours eu l'impression, et peut-être est-ce vrai des Lords conservateurs et des lords travaillistes, que le fait de ne pas siéger au sein de conseils d'administration était pratiquement l'exception. Si je pense à nos grands Canadiens expatriés, lord Beaverbrook, lord Thomson et mon ami de longue date Conrad Black, au sujet duquel le premier ministre me met souvent en boîte, j'imagine que la Chambre des lords ne serait pas un lieu très intéressant s'ils ne pouvaient pas siéger au sein de conseils d'administration. Je peux comprendre la différence entre un organisme caritatif ou un groupe à but non lucratif et une société du secteur privé.

Je ne peux pas m'empêcher de me souvenir d'une occasion où l'on m'avait demandé de siéger au sein d'un conseil dont je ne savais rien. J'ai demandé s'il s'agissait d'une société à but non lucratif. On m'a répondu que oui, mais ce n'était pas le cas et c'est la raison pour laquelle on me demandait d'y siéger. Inutile de dire que j'ai refusé.

Si je comprends bien, c'est en quelque sorte la culture des lords. Je peux comprendre si quelqu'un est ministre, ou même ici, secrétaire parlementaire, que c'est strictement interdit, mais si vous êtes l'équivalent d'un simple député, cela ne pose jamais vraiment problème tant que tout est divulgué publiquement. Est-ce que je me trompe?

M. Williams: En tant qu'administrateur rémunéré, vous seriez obligé de l'indiquer dans le registre. Vous n'avez pas à divulguer le montant de votre rémunération, à moins que vous ne fassiez votre travail parlementaire au nom de cette société. Vous indiquez simplement que vous êtes un administrateur de Hollinger, de Ravelston ou d'une société de Conrad Black.

Le sénateur Smith: Vous vous abstenez de voter lorsque cela s'impose, normalement? Cela ne fait rien, n'est-ce pas?

M. Williams: La question au sujet du vote est un peu...

Le sénateur Smith: Elle est un peu plus floue?

M. Williams: Elle n'est toujours pas résolue. Vous pouvez voter si vous le souhaitez.

La présidente: Après avoir déclaré qu'il n'y a pas de sanction ni de recours en matière de conflit d'intérêt?

M. Williams: C'est un domaine que nous n'avons pas vraiment exploré.

Le sénateur Stratton: Je me demande pourquoi. On pourrait penser que si vous avez indiqué sur la liste que vous êtes membre d'un conseil d'administration et qu'un vote est tenu, ce serait souligné. Cela m'étonnerait que la question ne soit pas posée.

Mr. Williams: That is a perfectly fair point, to which I have no answer that satisfies me. It is true that Lords are expected to act on their honour, but if that were so there would be no need for a code whatsoever. I think it is actually just pragmatism, as Senator Kroft was referring to. It does not seem to arise, partly because the house is not really organized on rigid party lines. I think people would have the sense, perhaps, not to vote, though they might well make a contribution.

For instance, we had a peer who was on the board of *Times* newspapers and frequently made a contribution on debates, which people might have thought were in the interests of Mr. Murdock. There is very rarely the opportunity to vote on matters of that sort.

However, I agree this is not an answer that satisfies me and is unlikely to be satisfying you either.

Senator Stratton: Thank you. It does not.

Senator Joyal: We have two rules in our standing orders. Rule 65(4) reads as follows:

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.

Do you have a similar standing order?

Mr. Keith: We do not have a standing order but it is tantamount to that. That predates the code of conduct. That has been the case for a very long time.

Senator Murray: Surely that would cover the corporate director who was about to vote on a bill or an amendment to a bill that affected the interests of the corporation?

Mr. Keith: Well, not necessarily. It would have to be a direct personal interest. If it were a direct personal interest, he ought not to vote. However, he is acting on his honour, fundamentally, and the house is a self-regulating chamber so it would have to deal with it. However, it would be dealing with it in light of the fact that he declared or it was well known because he had registered the interest in question.

As Lord Williams says, it is difficult to imagine the circumstances. You do not often get a bill, in which, for example, someone who is a member of the house and who owns a piece of land is directly affected. However, if there were a bill whereby a piece of land owned by a member of the house was to be acquired and he was to receive a significant amount of money thereby, he would not be expected to participate in any of the proceedings in respect to that.

Mr. Williams: It is a linked question, and I repeat candidly that there is not a perfect answer, except that it has not been a problem, and so that is pure pragmatism or impure pragmatism. There is no way, subject to Mr. Keith's correction, that that vote would be disallowed. The member might be censured by the rest

M. Williams: C'est une remarque tout à fait valable, mais je n'ai pas de réponse à vous donner qui me satisfasse. Il est vrai que l'on s'attend à ce que les Lords respectent le principe d'honnêteté, mais, si c'était vraiment le cas, il serait inutile d'avoir un code. Il s'agit plutôt selon moi de pragmatisme, comme l'a dit le sénateur Kroft. La question ne semble pas se poser, en partie parce que la Chambre n'est pas vraiment organisée selon la ligne des partis. J'imagine que les intéressés auraient peut-être l'idée de ne pas voter, même s'ils peuvent fort bien participer aux débats.

Par exemple, un de nos pairs qui siégeait au conseil du *Times* participait fréquemment aux débats et certains auraient pu croire que c'était dans l'intérêt de M. Murdock. Il est très rare que l'on ait à voter sur des questions de ce genre.

Toutefois, je conviens que ce n'est pas une réponse qui me satisfait et il est fort probable qu'elle ne vous satisfasse pas non plus.

Le sénateur Stratton: Effectivement, merci.

Le sénateur Joyal: Notre Règlement prévoit deux dispositions au paragraphe 65(4) qui se lit comme suit:

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.

Avez-vous un règlement similaire?

M. Keith: Nous n'avons pas de règlement, mais quelque chose d'équivalent qui date d'avant le code d'éthique. C'est ce qui s'applique depuis très longtemps.

Le sénateur Murray: Cela viserait certainement l'administrateur qui s'appête à voter sur un projet de loi ou un amendement à un projet de loi qui toucherait les intérêts de la société?

M. Keith: Eh bien, pas nécessairement. Il faudrait que ce soit un intérêt personnel direct, auquel cas, il ne devrait pas voter. Toutefois, son honneur est en jeu et la Chambre qui s'autoréglemente devrait régler la question. Elle le ferait toutefois à la lumière du fait qu'il aurait déclaré l'intérêt en question ou que celui-ci aurait été bien connu, puisqu'il aurait été inscrit sur la liste des intérêts pertinents.

Comme le dit lord Williams, il est difficile d'imaginer les circonstances. On ne reçoit pas souvent un projet de loi où, par exemple, un membre de la Chambre qui possède un terrain est directement visé. Toutefois, s'il y avait un projet de loi en vertu duquel un terrain que possède un membre de la Chambre devait être acheté et que ce membre était sur le point de recevoir un important montant d'argent, on ne s'attendrait pas à ce qu'il participe aux délibérations à cet égard.

M. Williams: C'est une question afférente et je le redis franchement, il n'y a pas de réponse parfaite, sauf que cela n'a jamais été un problème, si bien que c'est du pragmatisme, pur ou non. Sous réserve de la correction apportée par M. Keith, il n'est pas possible que ce vote soit annulé. Le membre de la Chambre

of the house, but then, as you would say, too late. It has not arisen. If it did arise, we would have to look carefully at whether the code is sufficient.

The Chairman: I am not sure it has ever arisen in Canada. It is in the *Rules of the Senate of Canada*, but I cannot think of an instance where that rule was used.

Senator Di Nino: Perhaps this is an appropriate time to ask a question of Lord Williams. The discussion that just preceded my comments would reflect the fact that the Canadian Senate is somewhat different than the House of Lords. We are much more political. We are certainly much more partisan. We do receive remuneration as well as expenses. I am not sure that you had an opportunity to reflect on that when you were kindly coming to visit us.

Are there components to the House of Lords' code of conduct that, in your opinion, would not apply? During your discussion, would you have come across certain aspects of a potential code of conduct that would be more appropriate to the Canadian Senate?

Mr. Williams: I am always extremely cautious about other people's experience. I have only had the process described to me; I have not actually lived it. That is quite important.

What we wanted to do was to avoid any partisan aspect of having the code or policing the code, operating the code. By and large, people do try to behave in a non-partisan and honourable way. We have very few sanctions. "The noble Lord be no longer heard" is one of them. That has only happened once in the time I have been there. I have never known anyone to vote on a matter of personal financial interest. If you have a system that is much more politicized, then the opportunity for using complaints in an ignoble way is much more significant.

Senator Di Nino: That is a serious concern that myself and some of our colleagues have been discussing.

Mr. Keith referred to a duty to list or a duty to declare. We are not looking at including — at least not yet — relatives other than immediate family and friends. Even in the question of spouses, et cetera, is there a test on this duty to declare? Should one know, or is the test "ought to have known"?

Mr. Keith: You have a duty under the code of conduct to declare any relevant interests, financial and non-financial. The member takes a view, and he may come and discuss with me what constitutes a relevant financial or non-financial interest. He has that duty, whether or not he is aware of it, by virtue of being a member of the house. That duty goes with being a member of the house.

Senator Di Nino: I understand that. However, the duty is only applicable if the member is aware of a circumstance. If the member is not aware of a circumstance, and this is when I talk about the test — that has to be some safeguard in the rules that would not catch this person, particularly in the case of the House

pourrait être censuré par ses pairs, mais, comme vous le dites, ce serait trop tard. La question ne s'est pas posée et si elle se posait, il faudrait alors se demander si le code est suffisant.

La présidente: Je ne suis pas sûre que la question se soit jamais posée au Canada. C'est dans le *Règlement du Sénat du Canada*, mais je ne peux pas penser à un seul cas où ce règlement aurait été invoqué.

Le sénateur Di Nino: Peut-être convient-il maintenant de poser une question à lord Williams. La discussion qui a précédé mes observations semble indiquer que le Sénat du Canada est quelque peu différent de la Chambre des lords. Nous sommes beaucoup plus politiques et certainement beaucoup plus imbus d'esprit de parti. Nous recevons une rémunération ainsi que des allocations. Je ne suis pas sûr que vous ayez eu l'occasion d'y réfléchir au moment de votre aimable visite.

Le code d'éthique de la Chambre des lords renferme-t-il des éléments qui, à votre avis, ne seraient pas applicables? Au cours de votre discussion, êtes-vous tombé sur certains aspects d'un code d'éthique éventuel qui conviendrait mieux au Sénat du Canada?

M. Williams: Je suis toujours extrêmement prudent lorsqu'il s'agit de l'expérience d'autrui. Le processus m'a simplement été décrit, je ne l'ai pas vécu. C'est très important.

Nous voulions éviter tout esprit de parti à propos du code, de son contrôle et de son application. En règle générale, les gens essaient de se comporter de façon impartiale et honorable. Nous avons très peu de sanctions. On peut citer celle stipulant que «l'honorable lord ne peut plus être entendu». Ce n'est arrivé qu'une seule fois depuis que je suis ici. Je n'ai jamais vu qui que ce soit voter sur une question d'intérêt financier personnel. Si vous avez un système beaucoup plus politisé, la possibilité de formuler des plaintes de façon indigne est beaucoup plus grande.

Le sénateur Di Nino: C'est un grave problème dont j'ai débattu avec certains de mes collègues.

M. Keith a parlé de la responsabilité d'inscrire les intérêts sur une liste ou de les déclarer. Nous ne prévoyons pas — du moins pas pour l'instant — d'englober les membres de la famille exception faite de la famille immédiate et des amis. Même pour ce qui est de la question des conjoints, et cetera, y a-t-il un critère rattaché à cette responsabilité de déclarer? Faut-il savoir ou faudrait-il avoir su?

M. Keith: Vous avez la responsabilité, en vertu du code d'éthique, de déclarer tout intérêt pertinent, financier et non financier. Le membre de la Chambre des lords a une opinion et peut discuter avec moi au sujet de ce que représente un intérêt pertinent financier ou non financier. Il a cette responsabilité, qu'il le sache ou non, du fait même d'être membre de la Chambre des lords. C'est une responsabilité des membres de la Chambre des lords.

Le sénateur Di Nino: Je comprends. Toutefois, la responsabilité n'est applicable que si le membre est au courant d'une situation donnée. Dans le cas contraire, et c'est alors que je parle du critère — une sauvegarde doit être prévue pour le protéger, particulièrement dans le cas de la Chambre des lords. Lorsque vous englobez les

of Lords. When you talk about friends, that is a huge, deep hole, as far as I am concerned. Even in regard to relatives, say, a brother-in-law who happens to own a piece of land the government wants to buy to build a new airport or something — there must be some additional definition of what it means to know, rather than just generally that it happened.

Mr. Williams: If you did not know of that interest, then it would not be a relevant interest, by definition, because it would not be capable of affecting your judgment or your cast of thought. Accepting your sub-theme, if it came to the fact that you never bothered to ask your spouse what he or she did for a living, people would probably say, “Pull the other one.”

Incidentally, in the interests of transparency and openness, some kind soul has actually produced Senator Smith’s friend’s register, and it is quite large. However, I do not think he had any trouble remembering his directorships, and I do not think he had any trouble declaring them.

The Chairman: His list of friends might be enormous.

Mr. Williams: I will not say a single word.

Senator Di Nino: We will leave that one alone.

The rules contemplate that the person should know, rather than ought to have known, so that there is some safeguard there for the individual. This is something that we will be dealing with as we go forward.

Mr. Williams: That is part of the debate that we had with a number of people. The age profile in the House of Lords is quite elderly. They say, “I have children, grandchildren, great grandchildren; I do not know what they do or what they own.” My answer is, “Well, if you do not know, then you cannot conceivably be influenced and, therefore, by definition, it cannot be a relevant interest.”

Senator Di Nino: Mr. Keith, does the registrar ever play any proactive role in identifying potential areas of difficulty for a member of the house, as opposed to the member going to you? Is there any opportunity for you to go to a member and suggest that he or she may wish to consider an opinion of yours?

Mr. Keith: The answer to that is no. I have only approached members to remind them of their obligations to fill in their form. From time to time, it slips members’ minds that they have to fill in a form or have let it get a little bit out of date or whatever. There are over 700 members in the House of Lords. I cannot possibly and I do not want to know what all their individual interests are. I have no desire to chase them.

amis, c’est, d’après moi, un risque énorme. C’est la même chose dans le cas des membres de la famille; par exemple, un beau-frère qui possède un terrain que le gouvernement veut acheter pour y construire un nouvel aéroport ou autre chose — il faudrait davantage définir ce que signifie savoir plutôt que simplement laisser les choses se produire.

M. Williams: Si vous n’étiez pas au courant de cet intérêt, alors, il ne s’agirait plus, par définition, d’un intérêt pertinent puisqu’il ne pourrait influencer ni sur votre jugement ni sur votre façon de penser. Si l’on acceptait votre argument secondaire, à savoir que vous ne vous êtes jamais donné la peine de vous informer du gagne-pain de votre conjoint, les gens vous diraient probablement: «Mon oeil, oui!»

Incidentement, dans l’intérêt de la transparence et de l’ouverture, une personne charitable a produit les renseignements contenus dans le registre concernant l’ami du sénateur Smith, et ils étaient nombreux. Cependant, je ne pense pas qu’il ait eu la moindre difficulté à se rappeler les postes de directeur qu’il occupe et je ne pense pas non plus qu’il ait eu la moindre difficulté à les déclarer.

La présidente: Sa liste d’amis pourrait être très longue.

M. Williams: Je n’en dirai pas un mot.

Le sénateur Di Nino: Changeons de sujet.

Les règlements disent que la personne devrait savoir, et non pas qu’elle doit savoir, alors il y a ici une certaine nuance qui protège la personne. C’est une chose à laquelle nous ferons face le moment venu.

M. Williams: Cela faisait partie de la discussion que nous avons eue avec un certain nombre de personnes. La moyenne d’âge des membres de la Chambre des lords est assez élevée. Ils se disent: «J’ai des enfants, des petits-enfants et des arrière-petits-enfants; j’ignore ce qu’ils font ou ce qu’ils possèdent.» Ma réponse est: «Eh bien, si vous l’ignorez, alors on ne peut concevoir que cela puisse influencer sur votre travail et, en conséquence, il ne s’agit pas d’un intérêt pertinent, par définition.»

Le sénateur Di Nino: Monsieur Keith, n’arrive-t-il jamais au registraire de jouer un rôle proactif pour signaler les zones potentielles de danger à un membre de la Chambre des lords, plutôt que de laisser cette personne venir à lui? Avez-vous la latitude nécessaire pour communiquer avec cette personne et lui laisser entendre qu’elle pourrait vouloir prendre en considération votre opinion?

M. Keith: La réponse est non. Je n’ai communiqué avec les membres de la Chambre des lords que pour leur rappeler qu’ils ont l’obligation de remplir leur formulaire. De temps en temps, les membres de la Chambre oublient qu’ils doivent remplir un formulaire ou ne mettent pas leur formulaire à jour, et cetera. La Chambre des lords compte plus de 700 personnes. Il m’est impossible de savoir quels sont les intérêts de toutes ces personnes, et je ne veux pas le savoir non plus. Je n’ai aucunement l’intention de les pourchasser.

When I gave evidence to your video conference, it was on a particular day when I felt I could not safely walk down the corridor without members seeking me out because they wanted to have a quick word or not such a quick word.

On the whole, I do not feel it is my duty to discover their interests or catch them out or even to suggest to them that they should do that. The onus is on them to come to me. I have quite enough to do without chasing members.

The Chairman: Before I go to Senator Rompkey, what are you doing about the two of the 700 who have not declared?

Mr. Keith: I write to them frequently. We are applying this code of conduct with a light touch. We are not keen to be seen by members of the house to be oppressive or burdensome.

I know, because the leader has announced it both in the chamber and to the relevant house domestic committees, that this review is taking place after the summer recess. One of the issues to put before the review body will be this question of the two individuals who have not declared.

The Chairman: The two intransigents.

Mr. Keith: I cannot say that.

I am quite keen to put this into context. When I arrived in this position at the end of last September, there were 28 members of the house who, for one reason or another, had not complied with their obligations to register. The first thing I did was to write them all a letter.

In reply to that letter, about six people wrote, "Oh my goodness, I am terribly sorry, I just forgot", or "Yes, I knew I had to do it, but I never got around to it. Thank you for reminding me." That got it down to a smaller figure. A second letter just before Christmas got it down to single figures. More letters got it down to the present number of two.

It is a question of plugging away quietly and calmly. At the end of the day, if I wanted to, I could go to the subcommittee and say that there are two members of the house who simply have not answered my letters or will not comply with their obligations. I will not name these members and Lord Williams, as far as I am concerned, does not even know their names, but any industrious person can work out who they are. You need only go on the Internet and compare the 708 names on one page with the 710 on the next page listing all the members of the house.

Senator Rompkey: Senator Di Nino has described very well differences between the House of Lords and the Senate. Bearing in mind the differences that he expressed, I want to go back to whether the ethics commissioner should be statute-based or

Lorsque j'ai donné mon témoignage à l'occasion de votre vidéoconférence, c'était un jour particulier où j'estimais qu'il ne m'était pas possible de circuler en toute sécurité dans le corridor sans risquer de me faire interpellé par des membres de la Chambre qui voulaient avoir un mot avec moi, ou plusieurs.

De façon générale, je n'estime pas qu'il est de mon devoir de chercher à découvrir les intérêts de ces gens et de les coincer ni même de leur suggérer de faire quoi que ce soit. C'est à eux qu'incombe la responsabilité de venir me voir. J'ai déjà suffisamment de travail sans avoir à leur courir après.

La présidente: Avant que je donne la parole au sénateur Rompkey, j'aimerais savoir ce que vous faites dans le cas des deux membres de la Chambre des lords, sur les 700, qui n'ont pas déclaré leurs intérêts?

M. Keith: Je leur écris fréquemment. Nous appliquons ce code de déontologie avec une main plutôt légère. Nous ne tenons pas à être perçus par les membres de la Chambre comme des oppresseurs ou des tyrans.

Je sais, parce que le leader l'a annoncé à la Chambre et aux comités des affaires internes des deux Chambres, qu'un examen aura lieu après les vacances d'été. Une des questions qui sera soumise à l'attention de l'organisme chargé de cet examen sera celle des deux personnes qui n'ont pas fait de déclaration.

La présidente: Les deux intransigeants.

M. Keith: Je ne peux dire cela.

Je serais très heureux de placer cette question dans son contexte. Lorsque je suis entré en fonction à la fin de septembre dernier, 28 membres de la Chambre ne s'étaient pas conformés, pour une raison ou pour une autre, à leurs obligations de déclarer leurs intérêts. La première chose que j'ai faite, c'est de leur faire parvenir une lettre.

Environ six personnes ont répondu à cette lettre en disant: «Mon Dieu! Je suis terriblement désolé, j'avais complètement oublié» ou «Oui, je savais que je devais le faire, mais je n'en ai jamais eu le temps. Merci de me l'avoir rappelé.» Cela a permis de réduire le chiffre. Une deuxième lettre, envoyée juste avant Noël, a fait baisser le chiffre à moins de dix. Et d'autres lettres ont permis de réduire ce chiffre à deux.

Il s'agit de travailler en douceur et avec calme sans abandonner. Ultiment, si je le voulais, je pourrais aller devant le sous-comité et dire qu'il y a deux membres de la Chambre des lords qui n'ont simplement pas répondu à mes lettres ou qui ne respectent pas leurs obligations. Je ne nommerai pas ces personnes, et, à ma connaissance, lord Williams lui-même ignore leur nom, mais toute personne un tant soit peu débrouillarde peut découvrir leur identité. Il suffit d'aller sur l'Internet et de comparer les 708 noms qui figurent sur une page aux 710 noms de la page suivante où figurent tous les membres de la Chambre des lords.

Le sénateur Rompkey: Le sénateur Di Nino a très bien décrit les différences entre la Chambre des lords et le Sénat. En gardant à l'esprit les différences qu'il a soulignées, j'aimerais revenir sur la question de savoir si le commissaire à l'éthique devrait être

resolution-based. I was interested in the comment of Mr. Keith, both previously and again today, that the British House of Commons has some fear of judicial oversight and that, therefore, a resolution-based commissioner is preferable to a statute-based one.

As Senator Milne has said, the bill that will come to us is for a statute-based commissioner. As far as we know now, unless there are some amendments we do not know about, the House of Commons will send that to us, including their statute-based commissioner. We then, as Senator Di Nino has described, paid out of the public purse, better than the average Canadian, and therefore owing some responsibility and some transparency, if we do it by resolution, as you have done, will have to explain to the Canadian people why our chamber is different, not only from the House of Commons but also from most other legislatures in the country, bearing in mind that we are the chamber not necessarily the most adored by all the people of Canada. There have been people trying to abolish us since 1867, and some are still trying to do that.

I draw that context. I know, as you said, Lord Williams, that you do not necessarily want to comment about other chambers that you have only heard about by inference. However, I should like some discussion about the situation in which we find ourselves.

Is the issue of judicial oversight of a statute-based appointment so serious that we need to have fear of it? We have heard some testimony from provincial commissioners that, in fact, while there may be some fear, it is rather remote.

Mr. Williams: I would respond by asking a question: What is the mischief, real or perceived, that the remedy is designed to meet? Perceived may well be as important as real. If the Canadian public were to feel dissatisfied with resolution rather than statute, then it seems to me that politically and pragmatically one would have to meet those concerns by going to statute rather than resolution.

There was not, in fact, a great public swell of opinion about the House of Lords. It was I who initiated it because I thought we ought to get our house in proper order. Therefore, I looked at our mischief, real or perceived, and we tried to get a proportionate remedy.

I do not think, quite candidly, that the judges would welcome a possible source of conflict or abrasion between the judiciary and the sovereign Parliament. I believe that we have a proportionate

nommé par voie législative ou par voie de résolution. J'ai trouvé intéressantes les observations de M. Keith, qu'il avait formulées antérieurement et qu'il a répétées aujourd'hui, au sujet des craintes de la Chambre des communes britanniques face à une sorte de contrôle judiciaire et qu'en conséquence, un commissaire nommé par voie de résolution était préférable à un commissaire nommé par voie législative.

Comme l'a dit le sénateur Milne, le projet de loi que nous avons à étudier porte sur un commissaire nommé par voie législative. Que nous sachions pour l'instant, à moins qu'il y ait certaines modifications que nous ignorons, la Chambre des communes nous confiera l'étude de son projet de loi, comprenant ce commissaire nommé par voie législative. Alors, comme l'a dit le sénateur Di Nino, nous, qui sommes payés à même les deniers publics, et mieux que le Canadien moyen, et qui, par conséquent, sommes tenus de faire preuve du sens des responsabilités et d'une certaine transparence, si nous procédons à une nomination par voie de résolution, comme nous l'avons fait, nous devons expliquer au peuple canadien en quoi notre chambre est différente, non seulement de la Chambre des communes, mais également de la plupart des autres législatures au pays, tout en gardant à l'esprit que nous ne sommes pas nécessairement la Chambre la plus populaire auprès de l'ensemble de la population du Canada. Des gens tentent d'abolir le Sénat depuis 1867 et il y en a qui cherchent toujours à le faire.

Voilà pour le contexte. Je sais, lord Williams, comme vous l'avez dit, que vous ne voulez pas nécessairement faire des observations au sujet d'autres chambres dont vous n'avez entendu parler que par inférence. Cependant, j'aimerais vous entendre discuter de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Est-ce que la question du contrôle judiciaire accompagnant une nomination par voie législative est à ce point sérieuse que nous devons craindre cette idée? Certains commissaires provinciaux nous ont dit, dans leur témoignage, qu'il s'agit effectivement d'une possibilité, mais d'une possibilité plutôt lointaine.

M. Williams: J'aimerais répondre par une question: «Quel est le mal, réel ou perçu, que le remède est censé guérir?» Il se pourrait très bien que la perception compte tout autant que la réalité. Si le public canadien s'estime mécontent face à une nomination par voie de résolution et s'il préfère une nomination par voie législative, alors, il me semble que, politiquement et de manière pragmatique, il faudrait répondre à cette préoccupation en ayant recours à une nomination par voie législative plutôt que par voie de résolution.

En fait, il n'y pas eu un grand mouvement de l'opinion publique au sujet de la Chambre des lords. C'est moi qui ai lancé l'idée parce que je pensais que nous devions mettre de l'ordre dans nos affaires. Par conséquent, j'ai examiné le mal, réel ou perçu, et nous avons essayé de trouver un remède proportionnel.

Pour parler franchement, je ne pense pas que les juges se réjouiraient à l'idée qu'il y ait une source possible de conflit ou d'irritant entre le pouvoir judiciaire et le Parlement souverain. Je

remedy and, if experience shows that it does not work, we shall have to think again, but I would very much doubt that we would need to go a statutory route with the involvement of the courts.

That is the best I can offer. If the public will not be satisfied by what they think is a half-baked measure, then politically there is no point in having the half-baked measure, because you end up with the worst of all possible worlds.

The great concern we wished to avoid was people using it as a political football to score points, which was why the complaint, in the first instance, must be made in private. There were a number of complaints made about members of the House of Commons out of pure mischief. The headlines would run for two or three days. The fact that the complaint was discharged or dismissed never features in the headlines.

Senator Rompkey: Perhaps Mr. Keith would like to comment on the attitude of the House of Commons and why they fear a statute-based commissioner.

Mr. Keith: I should like to quote briefly selected passages from a recent report on the standards of conduct in the House of Commons, conducted by what has now become a permanent body in the United Kingdom, the Committee on Standards in Public Life. This is a permanent committee that looks not only at Parliament, but also at standards across the board in public life. They have been doing some further work on standards of conduct in the House of Commons, with particular emphasis on this question of whether the commissioner of standards should be appointed externally or whether he should be an official of the house.

I earlier quoted the recently retired clerk of the house as saying that if we begin to expose some aspects of the house's self-regulation to judicial review, it will creep and the judges will, perfectly rationally, as they would see it, move further and further into the heart of parliamentary decision making. This would lead to a potential loss, in multiplying the number of judicial tanks on the parliamentary lawn. That is the first side of the coin.

The counter-argument is one that I think the people who wrote this report were more in favour of, and one which would go some way to reassuring you. They quote some academics, lawyers and others as saying that external appointment would not necessarily undermine the principle of parliamentary sovereignty. They agreed that Parliament was sovereign in the sense of being the supreme law-making body, but they suggested that the system for judging the fitness of members of Parliament to take part in the

crois que nous avons un remède proportionnel et si l'expérience devait démontrer qu'il ne fonctionne pas, nous devons réexaminer la question, mais je doute fort que nous ayons besoin d'emprunter la voie législative qui ouvre la porte à l'intervention des cours de justice.

C'est le mieux que je puisse vous dire. Si le public n'est pas satisfait par ce qu'il perçoit comme une mesure qui ne tient pas debout, il n'y a alors aucune raison, politiquement, de vouloir garder cette mesure, parce que vous retrouvez dans la pire des situations.

La chose que nous voulions éviter par-dessus tout, c'est que les gens s'en servent comme d'un moyen pour marquer des points du point de vue politique; c'est pourquoi la plainte, en première instance, doit se faire en privé. Un certain nombre de plaintes ont été formulées à l'endroit de membres de la Chambre des communes par pure malice. Les grands titres en ont parlé pendant deux ou trois jours. Par contre, le fait que la plainte a été rejetée ou jugée sans fondement n'a jamais fait les manchettes.

Le sénateur Rompkey: Peut-être M. Keith voudrait-il commenter l'attitude de la Chambre des communes et la raison pour laquelle elle craignait la nomination d'un commissaire par voie législative.

M. Keith: J'aimerais citer brièvement certains passages choisis du rapport récent publié sur les normes de conduite à la Chambre des communes, préparé par ce qui est maintenant devenu un organisme permanent au Royaume-Uni, le Committee on Standards in Public Life. Il s'agit d'un comité permanent qui veille non seulement sur les normes de conduite à respecter au Parlement, mais également sur toutes les normes régissant la vie publique. Ce comité a poursuivi le travail sur les normes de conduite à respecter à la Chambre des communes en mettant un accent particulier sur la question de savoir si le commissaire responsable de ces normes de conduite devrait être nommé de manière externe ou s'il devrait être un fonctionnaire de la Chambre.

J'ai cité plus tôt le greffier de la Chambre qui a quitté son poste récemment; il disait que si nous commençons à exposer certains aspects de la souveraineté de la Chambre au contrôle judiciaire, le mouvement fera tache d'huile et les juges, d'une manière tout à fait rationnelle, de la façon dont ils voient les choses, s'immisceront de plus en plus profondément au coeur du processus de décision parlementaire. Cela pourrait entraîner une perte potentielle, en multipliant le nombre de chars d'assaut judiciaires sur les pelouses du Parlement. C'est la première face de la médaille.

Le revers de la médaille, c'est, je pense, le point de vue que les rédacteurs de ce rapport préféreraient et je pense qu'il est de nature à vous apporter un certain réconfort. Ces gens citent des universitaires, des avocats et d'autres personnes qui disent qu'une nomination externe ne viendrait pas nécessairement miner le principe de la souveraineté parlementaire. Ils sont d'accord pour dire que le Parlement est souverain au sens où il constitue l'organe législatif suprême, mais ils ont laissé entendre

law-making process could properly be separated from the sovereignty of that law-making process and the consequent doctrine of parliamentary privilege.

They then quoted various people to the effect that, if you look at the outside world, it is now taken for granted that there is an independent element in matters of complaint and disciplinary processes. They went on to quote, as examples, British medical association and various other professional associations.

They summed all this up by saying that, even in the United Kingdom, Parliament will legislate, to a point, an external scheme of regulation for local government. They quote Peter Preston of *The Guardian* as saying:

...hundreds of local councillors...largely approve of the kind of disciplines that have been exerted. They feel they are working on the public behalf and that it has done them some good with their constituents.

The balance of that, I suggest, is to say that there are among clerks and people like me fears for the sovereignty of the chamber and the status of privilege, but perhaps in the real world today it is more acceptable to the general public and perhaps even to members of Parliament to have an external appointment.

Senator Rompkey: What is the evidence for those who fear judicial oversight of Parliament? Is there a wide body of evidence?

Mr. Williams: No, there never is for such things, in my experience. I think it is just a feeling. There is no real evidence. Going back to Senator Kroft's point, if you can make it work with a reasonably light touch do you need any heavy artillery?

Senator Murray: Lord Williams, is there a separate code that applies to you as a minister of the Crown?

Mr. Williams: Yes. You are given it on your first day at work. You are told what you must and must not do. It requires you to notify your permanent secretary of every shareholding, however modest. I am afraid I put down 200 shares of British Gas, which I would have been quite pleased with. In fact, they were in British Telecom, which almost became a non-profit-making Marconi. I simply made a mistake. You are not to deal in shares and things of that sort. If you have air miles, you are not to use them for personal business. You can give them to charity or use them for official business. There are all sorts of those things that bind you as a minister.

Senator Murray: Is that a public document?

Mr. Williams: It is a public document.

que le système pour juger si les membres du Parlement sont aptes à prendre part à ce processus législatif peut effectivement être séparé de la souveraineté du processus législatif et de la doctrine du privilège parlementaire qui en découle.

Ensuite, ils citent diverses personnes qui disent que si vous regardez le monde extérieur, c'est un fait que l'on tient maintenant pour acquis qu'il y a un élément d'indépendance dans les questions liées à des plaintes et à des processus disciplinaires. Ils ont cité, par exemple, l'Association médicale britannique et diverses autres associations professionnelles.

Ils ont résumé le tout en disant que même au Royaume-Uni, le Parlement légifèrera, jusqu'à un certain point, un système de réglementation externe pour les gouvernements locaux. Ils citent Peter Preston du *The Guardian* qui dit:

[...] des centaines de conseillers locaux [...] ont largement approuvé le genre de disciplines qui ont été pratiquées. Ils estiment qu'ils travaillent au nom du public et que cela a eu des effets bénéfiques sur leurs rapports avec leurs commettants.

Je conclurais en vous disant qu'il y a, parmi les greffiers et les gens comme moi, des craintes pour la souveraineté de la Chambre et la question du privilège, mais peut-être que dans le monde réel d'aujourd'hui, il est plus acceptable pour le grand public, et peut-être même pour les membres du Parlement, de recourir à une nomination externe.

Le sénateur Rompkey: Quelles sont les données à l'appui présentées par ceux qui craignent un contrôle judiciaire sur le Parlement? Y a-t-il beaucoup de données sur cette question?

M. Williams: Non, il n'y en a jamais, d'après mon expérience, pour ce genre de choses. Je pense qu'il s'agit simplement d'un sentiment. Il n'y a pas de données réelles. Pour revenir sur le point qu'a fait valoir le sénateur Kroft, si vous parvenez à faire fonctionner les choses en utilisant une douceur raisonnable, à quoi servirait l'artillerie lourde?

Le sénateur Murray: Lord Williams, y a-t-il un code distinct qui s'applique à vous à titre de ministre de la Couronne?

M. Williams: Oui. On vous le remet le jour de votre entrée en fonction. On vous dit ce que vous devez faire et ce que vous ne devez pas faire. Ce code exige de vous que vous préveniez votre secrétaire permanent de toutes les actions que vous possédez, aussi modestes soient-elles. Malheureusement, j'ai indiqué que j'avais 200 actions de British Gas, ce qui aurait bien fait mon affaire. Mais en fait, il s'agissait d'actions de British Telecom, qui est presque une société sans but lucratif comme Marconi. J'ai simplement commis une erreur. Vous ne devez pas négocier des actions ou des choses du genre. Si vous avez des Air Miles, vous ne devez pas les utiliser à des fins personnelles. Vous pouvez les donner à une oeuvre de charité ou les utiliser pour des déplacements officiels. Il y a toutes sortes de restrictions qui s'appliquent à un ministre.

Le sénateur Murray: S'agit-il d'un document public?

M. Williams: Il s'agit bien d'un document public.

Senator Murray: It would be interesting to look at that some time, although it is not the immediate interest.

The Chairman: Who administers the code for ministers? There are ministers in the House of Lords, although we only have one minister at present in the Senate.

Mr. Williams: Essentially, it would be your permanent secretary or the cabinet secretary as the senior permanent secretary, and he might well write to you and say, "Are you sure you have declared everything?"

Senator Murray: That is what we call the deputy minister in our system.

Mr. Williams: That would be the person administering it. If a question were raised by a member or the public, obviously the permanent secretary would come and say, "Do you have shares in this company?" My response would be: "No, Williams is quite a common name in Wales, and it is another Williams."

Senator Murray: Do you take your declaration with you when you move portfolio and give it to your new permanent secretary?

Mr. Williams: Yes, I believe so. I believe that when I went to my present job, having come from being attorney general, I reported to the permanent secretary, exactly the same. There was no change in it.

Senator Murray: There is such a revolving door of ministers here that that kind of information would be widely held.

Mr. Williams: I go on the basis that if there is nothing discreditable about it why not let everybody know, if they want to.

Senator Murray: Hypothetically, is there any possibility of conflict between the two codes, the code that governs you as a member of the Lords and the code that governs you as a minister of the Crown?

Mr. Williams: No. The ministerial code is much more rigorous.

The Chairman: Who draws it up?

Mr. Williams: It is a prime-ministerial document, a public document. I think Mr. Major published one, and then Mr. Blair published one that was brought up to date and probably more rigorous. If you are given gifts, for instance, you must declare it to your permanent secretary, even quite small ones. You cannot keep anything over 140 pounds, unless you pay the surplus yourself. It is tightly defined, even down to the class of travel you can have at public expense when you are on ministerial duties.

Senator Murray: That is in the code?

Mr. Williams: That is in the ministerial code.

Le sénateur Murray: Il serait intéressant de survoler ce document à un moment donné, bien que ce ne soit pas l'intérêt immédiat.

La présidente: Qui administre le code dans le cas des ministres? Il y a des ministres dans la Chambre des lords, bien que nous n'ayons qu'un seul ministre à l'heure actuelle au Sénat.

M. Williams: Essentiellement, ce serait votre secrétaire permanent ou le secrétaire du cabinet à titre de secrétaire permanent principal, et ce dernier pourrait très bien vous écrire et vous dire: «Êtes-vous certain d'avoir tout déclaré?»

Le sénateur Murray: Dans notre système, c'est un sous-ministre.

M. Williams: Ce serait la personne qui administre le code. Si une question était soulevée par un membre de la Chambre ou le public, de toute évidence, le secrétaire permanent se présenterait à vous et dirait: «Avez-vous des actions dans cette entreprise?» Ma réponse serait: «Non, Williams est un nom très courant au pays de Galles et il s'agit d'un autre Williams.»

Le sénateur Murray: Lorsque vous changez de portefeuille, est-ce que vous apportez votre déclaration avec vous et que vous le remettez à votre nouveau secrétaire permanent?

M. Williams: Oui, je le pense. Je pense que lorsque je suis arrivé dans mon poste actuel, après avoir quitté celui de solliciteur général, je me suis présenté au secrétaire permanent avec exactement la même déclaration. Il n'y avait absolument aucun changement.

Le sénateur Murray: Il y a un tel va-et-vient chez les ministres ici que cette information serait connue de bien des gens.

M. Williams: J'ai pour principe que s'il n'y a rien de répréhensible, alors pourquoi ne pas laisser les gens savoir, si c'est ce qu'ils veulent.

Le sénateur Murray: Hypothétiquement, y a-t-il une possibilité quelconque de conflit entre les deux codes, celui qui s'applique à vous à titre de membre de la Chambre des lords et celui qui s'applique à vous en tant que ministre de la Couronne?

M. Williams: Non. Le code ministériel est beaucoup plus rigoureux.

La présidente: Qui rédige le code?

M. Williams: C'est un document qui vient du premier ministre, un document public. Je pense que M. Major en a publié un et qu'ensuite, M. Blair en a publié un autre qui était une mise à jour du précédent et qui était probablement plus rigoureux. Si vous recevez des cadeaux, par exemple, vous devez les déclarer à votre secrétaire permanent, même s'ils sont relativement modestes. Vous ne pouvez rien garder qui dépasse la valeur de 140 livres, à moins de payer la différence vous-mêmes. Tout est scrupuleusement défini, même la classe dans laquelle vous voyagez lorsque vous voyagez aux frais du public pour remplir vos fonctions ministérielles.

Le sénateur Murray: Cela fait partie du code?

M. Williams: Cela fait partie du code ministériel.

Senator Murray: I will not pursue this, out of deference to sensitivities.

The Chairman: The person to keep an eye on that sort of thing in Canada would be the Clerk of the Privy Council.

Mr. Williams: I am quite happy, on the basis of my lifelong endeavour to cause mischief, to send you a copy.

Senator Murray: I may burn it.

Senator Ringuette: I was listening carefully and trying to grasp the many differences between the House of Lords and our Senate. At one point, you mentioned that you carry out activities on behalf of an industry or a sector of the economy. Would that be as a lobbyist? Am I interpreting that correctly?

Mr. Williams: Yes, you can do that. I could see eyebrows being raised around the table as Mr. Keith was talking about that. You can certainly be a parliamentary advisor and a member of the House of Lords. You can work for a lobbying company and be a member of the House of Lords also.

Senator Ringuette: In Canada, we have the Lobbyists Registration Act, and also some kind of code. Would you then also be subject to some lobbyist code within your Parliament?

Mr. Williams: We do not have a lobbyist registration act in the same way as in Canada or, I believe, in the United States, but lobbyists themselves, their own associations, have their own code of conduct.

Senator Ringuette: Is it also displayed publicly, as we do here?

Mr. Williams: It is well known and available to the public.

Mr. Keith: It is important to say that, if, for example, a member of the house were employed by a public relations company that did parliamentary work, he would not be entitled to participate in parliamentary activities relating to his own clients. He would not be prohibited from taking part in general parliamentary work that touched on the clients of the company as a whole. If his clients were, say, A, B and C, he would not be allowed to take part at all in debates and so on with relation to A, B, and C, but of course with respect to D all the way to Z he would be perfectly entitled to, provided he had properly registered his own personal clients.

If you look at our code of conduct, there may be a few dozen members who list the personal clients of the lawyers' firms or the public relations firms for which they work.

Senator Ringuette: In your complaint process, do the complaints originate from peers or from the public?

Mr. Williams: So far, there have not been any, but you have identified, I think, a point of difference. I thought myself, and made it quite plain, that anyone who made a complaint should be entitled to have that complaint looked at. The subcommittee took

Le sénateur Murray: Je vais m'arrêter ici, par respect pour les sensibilités.

La présidente: La personne qui exerce ce genre de vigilance au Canada est le greffier du Conseil privé.

M. Williams: Je serais très heureux, étant donné que toute ma vie je me suis efforcé d'être malicieux, de vous en faire parvenir un exemplaire.

Le sénateur Murray: Je vais peut-être le brûler.

Le sénateur Ringuette: J'écoutais attentivement pour essayer de comprendre les nombreuses différences entre la Chambre des lords et notre Sénat. À un moment donné, vous avez dit que vous vous adonnez à des activités au nom d'une industrie ou d'un secteur de l'économie. Serait-ce à titre de lobbyiste? Mon interprétation est-elle juste?

M. Williams: Oui, vous pouvez faire cela. J'ai pu voir les gens froncer les sourcils autour de la table lorsque M. Keith en a parlé. Vous pouvez certainement être un conseiller parlementaire et membre de la Chambre des lords. Vous pouvez travailler pour une entreprise de lobbyisme et être membre de la Chambre des lords également.

Le sénateur Ringuette: Au Canada, nous avons la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ainsi qu'un certain code de déontologie. Seriez-vous alors assujéti à un quelconque code régissant les lobbyistes dans votre Parlement?

M. Williams: Nous n'avons pas de loi sur l'enregistrement des lobbyistes de la même façon que vous en avez une au Canada et, je pense, aux États-Unis, mais les lobbyistes eux-mêmes, leurs propres associations, ont leurs codes de conduite.

Le sénateur Ringuette: Est-il également public, comme le nôtre?

M. Williams: Il est bien connu et il est accessible au public.

M. Keith: Il est important de signaler que si un membre de la Chambre des lords est employé, par exemple, par une entreprise de relations publiques qui fait du travail parlementaire, il n'aurait pas le droit de participer aux activités parlementaires se rapportant à ses propres clients. Il ne se verrait pas interdire de prendre part aux activités parlementaires générales qui concernent les clients de l'entreprise dans son ensemble. Si ses clients étaient, disons, A, B et C, il ne serait pas du tout autorisé à prendre part aux débats et aux autres activités qui concernent A, B et C, mais, évidemment, il serait parfaitement autorisé à le faire dans le cas de D jusqu'à Z, pourvu qu'il ait enregistré ses propres clients personnels de manière appropriée.

Si vous regardez notre code de conduite, il peut y avoir quelques douzaines de membres qui donnent la liste des clients personnels des cabinets d'avocats ou des firmes de relations publiques pour lesquels ils travaillent.

Le sénateur Ringuette: Dans le processus que vous utilisez, est-ce que les plaintes viennent des pairs ou du public?

M. Williams: Jusqu'ici, il n'y en a pas eu, mais vous avez mis le doigt, je pense, sur une distinction. Je pensais moi-même, et j'ai été très claire sur cette question, que quiconque fait une plainte a le droit de voir sa plainte étudiée. Le sous-comité a adopté le point

the view — again, against my opinion — that they wished it to be done through a peer. Now, normally, I suppose, with any complaint of any degree of seriousness, you could get a peer to make the complaint. That is not my point. My point is that if a complaint is made by anyone, it ought to be looked at. The subcommittee and I disagree on that.

Senator Stratton: Suppose someone gets angry with you or has a political point with you. How do you prevent that kind of event happening? Is there a certain bar or a level that you have to achieve with respect to that?

Mr. Williams: They always write to me, in green ink, underlined in red, and I am sure that is your experience as well. In fact, what we have said in the code is that the subcommittee will examine the allegation and may decide to investigate it further or dismiss it. If it were plainly trivial, from the Flat Earth Society, say, then we would dismiss it. However, I stress, we have not had any so far because we have only been going just over a year.

Senator Stratton: We heard from the commissioner from the Province of Ontario. He has been there for three years and has heard in the neighbourhood of 12 complaints, one of which proved to be something that he had to deal with, and he did so. The balance of the complaints was essentially dismissed. He is bringing forward amendments to the code so that there is a certain level or a bar that you must achieve.

While it is wonderful that you have not experienced a problem, the first thing we think of is that we are politicized. That may be the fundamental difference that I see, and perhaps you could comment on that. Inevitably, that would tend to arise. I do not believe it would be someone in the same chamber, but the public could say, “You.” The media is focused on you and, unfortunately, you are deemed guilty as a result, whether it is dismissed or not. That is the perception that tends to occur. Would you care to comment on that?

Mr. Williams: That is a real danger, not just the trivial, but the apparently serious but politically motivated and dishonest.

That certainly happened in the House of Commons. Many of the Commons members were quite bitter about it, because the allegation is what sticks in people’s minds, not the fact that it was nonsense. We have not had to deal with it so far. It is easy to sift out the absurd or the trivial. It is more difficult to deal with the serious. That is why we have written in that the complaint — in the early stages anyway — should be treated confidentially. That

de vue — encore une fois, contre mon avis — qu’il voulait que cela se fasse par l’intermédiaire d’un pair. Maintenant, je suppose que, normalement, pour toute plainte qui a un certain degré de fondement, vous pourriez trouver un pair pour présenter la plainte. Mais ce n’est pas mon point de vue. Mon point de vue, c’est que si une plainte est faite, peu importe par qui, il faudrait l’étudier. Le sous-comité et moi sommes en désaccord sur cette question.

Le sénateur Stratton: Supposons que quelqu’un formule une plainte parce qu’il vous en veut ou parce qu’il veut marquer des points contre un adversaire politique, comment empêchez-vous que cela se produise? Y a-t-il un certain niveau ou une barre à atteindre à cet égard?

M. Williams: Ils m’écrivent toujours à l’encre verte avec soulignement en rouge, et je suis sûr que c’est le cas chez vous également. En fait, ce que nous avons dit dans le code, c’est que le sous-comité examinera les allégations et décidera s’il y a lieu de poursuivre l’affaire ou de la laisser tomber. S’il s’avère que la plainte est clairement frivole, qu’elle provient, disons, de la Société de la terre plate, alors, elle sera rejetée. Cependant, j’insiste pour dire que nous n’en avons pas eu jusqu’ici parce que ce processus est en place depuis à peine plus d’un an.

Le sénateur Stratton: Nous avons entendu le témoignage du commissaire de la province de l’Ontario. Il était en poste depuis trois ans et il avait entendu une douzaine de plaintes, dont une qui s’est révélée fondée et où il a dû intervenir. Les autres plaintes ont essentiellement été écartées. Il propose des modifications au code de manière à exiger que l’on atteigne un certain niveau.

Bien qu’il soit merveilleux que vous n’ayez connu aucune difficulté, la première chose à laquelle nous pensons, c’est que nous sommes politisés. Cela pourrait être la différence fondamentale que je vois; peut-être, pourriez-vous nous en dire davantage sur cette question. Inévitablement, cela finira par faire surface. Je ne pense pas que cela proviendrait de quelqu’un qui fait partie de la même Chambre, mais le public pourrait vous pointer du doigt. L’attention des médias est braquée sur vous et, malheureusement, vous êtes coupable, que la plainte soit fondée ou non. C’est la perception qui prévaut. Pourriez-vous nous parler davantage de cette question?

M. Williams: Il est vrai que les plaintes non seulement futiles, mais apparemment sérieuses, politiquement motivées et malhonnêtes représentent un danger bien réel.

La Chambre des communes a déjà été saisie de telles plaintes. De nombreux députés en sont restés amers, parce que c’est l’allégation qui reste gravée dans la mémoire des gens, pas son caractère insignifiant. Nous n’avons pas eu de problèmes jusqu’ici. Il est facile d’écarter les plaintes qui sont futiles ou insignifiantes. Il est plus difficile de le faire quand les plaintes sont sérieuses. C’est pour cette raison que nous avons précisé, dans le

is one way of doing it. You cannot stop the member of the public who is barking, publicizing it, and then you are left to the sanction of the law of defamation, if appropriate or if worthwhile.

The Chairman: I should point out that the committee in the other place has been talking about some of these things and is proposing to make some changes about frivolous, vexatious and bad-faith complaints, to try and rule those out.

Senator Fraser: Mr. Keith, I have been thinking about your role, and the more I think about it, the heavier the burden on your shoulders seems to me to be, because of the extraordinary importance in some cases of the discretion that you have to judge whether something is significant, whether something is relevant. I can understand that in view of the desire for a light touch all of those things would seem an important part of the system. At the same time, your decisions are assuming the importance of case law. You want them to build that kind of importance. While you are busy acting with great discretionary authority in a solicitor-client relationship, on a confidential basis you are also building case law, which would be binding on subsequent cases that may come along.

First, do you see any conflict arising now? I suspect that because the system is new it has not happened yet, but do you see as time unfolds this becoming a problem?

Mr. Keith: I do not know. Every time a member comes to me it is like going to the dentist. He expects first-class treatment, whether it is first thing in the morning or last thing at night. There is no excuse to say you have had a long day or are tired. You want to give him the right answer, but he wants a quick answer as well.

It is a burden in the sense that I do not feel able at the moment while we are building up the case law to delegate any of this to anybody else. We want consistency. We want members to get the same high-quality advice whatever the time of day or night, whoever the individual happens to be. I suppose Lord Williams and I should take the blame. When we drafted this code of contact he was not sitting in his present position and nor was I.

We thought that we needed to build up the position of the registrar, to give him this authority in order to encourage members to comply with the code. We wanted to have a strong registrar because we wanted people to comply with the code. The previous attempt to import a code of conduct into the House of Lords in 1995 largely failed because the committee looking at it at that time were far from certain that if they recommended a compulsory register of interests members of the house would pay the slightest bit of attention to it. Between 1995 and 2002, the composition of the house changed significantly, but even so, this code of conduct got through by three votes.

The previous chairman of the subcommittee on interests that oversees the operation of the registrar has expressed his fears for the position of the registrar. He thinks it is possibly too heavy a

code, que la plainte — du moins, au début — doit être traitée de manière confidentielle. C'est une façon de procéder parmi d'autres. On ne peut pas empêcher la personne qui porte plainte d'en parler publiquement. Toutefois, on peut exiger que des sanctions soient imposées en vertu du droit de la diffamation, si besoin est.

La présidente: Je tiens à préciser que le comité de l'autre endroit s'est penché sur certaines de ces questions. Il a l'intention de proposer des changements aux dispositions qui régissent les plaintes frivoles, vexatoires et de mauvaise foi, pour qu'il soit plus facile de les écarter.

Le sénateur Fraser: Monsieur Keith, j'ai beaucoup réfléchi au rôle que vous jouez et, plus j'y pense, plus je trouve que votre fardeau est lourd, en raison de l'importance extraordinaire, dans certains cas, du pouvoir discrétionnaire que vous devez exercer quand vient le temps de décider si une plainte est fondée ou pertinente. Je peux comprendre, vu votre désir de souplesse, que l'on considère tous ces facteurs comme faisant partie intégrante du système. Or, vos décisions témoignent de l'importance de la jurisprudence. Vous voulez en fait qu'elles fassent ressortir l'importance de celle-ci. Toutefois, pendant que vous exercez votre pouvoir discrétionnaire, vous établissez également, sur une base confidentielle, des précédents qui auront un effet contraignant sur les autres cas qui pourraient se présenter.

D'abord, est-ce que cela peut donner lieu à des conflits? Je suppose que le problème ne s'est pas encore posé puisque le système est nouveau, mais pensez-vous qu'avec le temps, il pourrait y avoir des conflits?

M. Keith: Je ne sais pas. Quand un député vient me voir, c'est comme s'il rendait visite à un dentiste. Il s'attend à être bien traité, et ce, peu importe l'heure de la journée. Vous ne pouvez pas lui dire que vous avez eu une longue journée et que vous êtes fatigué. Vous devez lui donner la réponse exacte, et rapidement.

C'est un fardeau en ce sens que je ne peux pas, pendant que l'on s'affaire à établir la jurisprudence, déléguer cette tâche à d'autres. Il faut faire preuve de cohérence. Les députés doivent pouvoir obtenir des conseils de qualité, peu importe l'heure de la journée, et peu importe la personne qui les sollicite. Je suppose qu'on peut rejeter la responsabilité sur lord Williams et moi-même. Quand le code de déontologie a été rédigé, il n'occupait pas son poste actuel, et moi non plus.

Nous avons jugé bon de renforcer le rôle du registraire, de lui donner ce pouvoir, afin d'encourager les députés à respecter le code. Nous voulions qu'il ait certains pouvoirs, parce que nous voulions que les députés se conforment au code. Les efforts déployés en 1995 en vue d'imposer un code de déontologie à la Chambre des Lords n'ont pas porté fruit parce que le comité qui se penchait là-dessus à l'époque n'était pas convaincu que, même s'il recommandait la mise en place d'un registre, les députés divulgueraient leurs intérêts. La composition de la Chambre a beaucoup changé entre 1995 et 2002, mais le code de déontologie n'a été adopté que par une marge de trois voix.

L'ancien président du sous-comité chargé de surveiller les activités du bureau du registraire avait exprimé des inquiétudes au sujet du rôle de ce dernier. Il était d'avis qu'on ne pouvait pas

burden to impose on one person. He was a former judge. The fact is that this is where we are. It is working. We have got to be pragmatic.

There is a danger. Yes, I do see a danger. I will say to the review in the autumn that there is a danger that I will fall between two stools. I have got my obligations to the judges, we have our judicial duties — I have a lot of those to do. I am not always sitting at my desk when a member calls to seek advice. Equally, if I am spending a couple of hours a day giving advice on the register, I am not in the courts or with the judges or somewhere else. All I can say is that at the moment it works. Lord Williams says there are no complaints. I am happy to hear that. I think he would be first to hear them as leader of the house. We will take it forward slowly and perhaps see where we go.

Senator Fraser: Given that this case law is being built essentially in secret, in that it is confidential between you and the member concerned, if you have decided that something does not have to be registered, if it can remain a private matter, then it remains private. You may give then, building on the precedent that you have established, similar advice to a number of people.

What happens if the subcommittee then receives a complaint and goes to look at one of these cases and decides that you have been wrong? Does the subcommittee then overrule your ruling at least for the future? I understand that it is a defence for what has already occurred. Can the subcommittee then say to the member and other members, “Go now and sin no more,” or is the subcommittee stuck with the fact that you have decided that this is all right and nothing can change because of that decision?

Mr. Keith: In a perfect world, we would by now have managed to codify the case law. It was always envisaged by the team that produced the code of conduct that there would be codification. There would be a handbook for the use of members in which the general principles, as they had evolved up to the point of publication of that document, would be there to help members, to help the subcommittee and to help anybody who happened to be registrar. The House of Commons at Westminster have got to that stage because they have been going a bit longer than us on this. They have produced a document called the Code of Conduct, which is a short, two-page set of principles, plus the guide to the rules relating to conduct of members — roughly 80 pages. There are a lot of pages of glossary, comment and explanation. I hope that we will get to that position fairly soon. Then, if your problem arose — that the subcommittee wanted to change the position or overrule the advice given — it would change that.

Senator Fraser: Is it possible for us to have a copy of that guide, Madam Chair?

Mr. Keith: This is the House of Commons guide at Westminster, and you are very welcome to have it.

Senator Fraser: I should also like to see the questionnaire that you give to the members of the House of Commons.

imposer un fardeau si lourd à une seule personne. C'était un ancien juge. Le fait est que nous en sommes là. Le système fonctionne. Nous devons être pragmatiques.

Il y a un danger, effectivement. Je compte dire au comité d'examen, à l'automne, qu'il y a de fortes chances que je me retrouve le bec à l'eau. J'ai des obligations envers les juges. Nous avons des devoirs judiciaires — j'en ai beaucoup. Je ne suis pas toujours assis à mon bureau quand un député appelle pour avoir des conseils. De plus, quand je passe deux ou trois heures tous les jours à donner des conseils sur le registre, je ne peux pas être présent dans la salle de tribunal ou auprès des juges. Tout ce que je peux dire, c'est que, pour l'instant, le système fonctionne. Lord Williams affirme qu'il n'y a pas de problèmes. Je suis bien content de l'entendre. Il serait le premier à recevoir des plaintes, en tant que leader à la Chambre. Nous allons procéder par étapes, et voir ce qu'il convient de faire.

Le sénateur Fraser: Étant donné que cette jurisprudence est établie essentiellement dans le secret, vu que la question ne concerne que vous et le député intéressé, si vous décidez que certains intérêts n'ont pas à être déclarés, n'ont pas à être divulgués, ils ne le seront pas. Vous pouvez ensuite donner, en vous fondant sur le précédent qui a été établi, le même conseil à plusieurs autres personnes.

Qu'arrive-t-il si le sous-comité reçoit une plainte, se penche sur un des cas que vous avez tranché, et décide que vous vous êtes trompé? Est-ce qu'il annule la décision, du moins pour l'avenir? Je sais qu'un précédent a été établi. Est-ce que le sous-comité doit exonérer le député, ou doit-il s'en tenir au fait que vous avez décidé qu'un tel comportement était acceptable et qu'on ne peut rien faire pour changer la situation en raison de la décision qui a été rendue?

M. Keith: Nous aurions déjà, dans un monde parfait, codifié la jurisprudence. Les rédacteurs du code de déontologie ont toujours pensé que les décisions seraient codifiées, qu'un guide définissant les grands principes du code serait préparé à l'intention des députés, du sous-comité, du registraire. La Chambre des lords, à Westminster, dispose déjà d'un tel document, puisqu'elle y travaille depuis plus longtemps que nous. Elle a publié un code de déontologie de deux pages qui définit les grands principes, ainsi qu'un guide sur les règles qui régissent la conduite des députés — ce guide compte environ 80 pages. Il comporte un glossaire, des commentaires, des explications. J'espère que nous serons en mesure nous aussi de publier un tel document très bientôt. Ensuite, si, comme vous l'avez mentionné, si le sous-comité veut changer ou annuler la décision qui a été donnée, il pourra le faire.

Le sénateur Fraser: Est-il possible d'avoir une copie de ce guide, madame la présidente?

M. Keith: Voici le guide qui s'applique à la Chambre des communes de Westminster. Vous pouvez l'avoir.

Le sénateur Fraser: J'aimerais également voir le questionnaire que vous distribuez aux députés de la Chambre.

Mr. Keith: Let me give you all of those now.

The Chairman: When we are finished our questioning, Mr. Keith, we will see that members get a copy.

When you are no longer the registrar and someone else takes over the job, what will happen vis-à-vis this body of case law that you have privately developed that the new registrar is not really on top of?

Mr. Keith: As I say, I hope it will be in a booklet, which will be a comprehensive statement of the law or the position to which we have arrived at when my successor takes over. That is something that the review the leader of the house has promised for the autumn will have to look at. As I say, if it were not for the fact that I am also involved in doing other things I would go away for a month and produce something like that.

Senator Joyal: You mentioned earlier on in previous questions that you are dealing with 700 peers. Is that right?

Mr. Keith: Yes.

Senator Joyal: What is the size of your clerical support?

Mr. Keith: I wish you had not asked me that question. I can tell you the answer because I have just had to produce that information for the House of Lords, and more important, public accounts, which is published each year in July. The registrar's office consists of himself and one secretary.

Senator Joyal: To deal with 700 peers, there is you and a secretary.

Mr. Keith: Essentially. I have to say that, as judicial clerk, I have a large staff, a staff of 28.

Senator Joyal: Yes, but that is for your other work.

Mr. Keith: That is for other work.

Senator Joyal: We are trying to visualize the size of your responsibility as registrar for the purpose of the code of conduct. What is the size and the amount of money that is budgeted.

Mr. Keith: It is two people, a secretary and myself.

Senator Joyal: If you were to have only 105 peers, we would understand that you could deal with that with exactly the same kind of support staff.

Mr. Keith: Yes.

Senator Joyal: Easily?

Mr. Keith: Yes.

Senator Joyal: In relation to Lord Williams' statement, you touched my curiosity when you said that if a Lord comes to see you and says that he or she does not know what their son-in-law or grandnephew owns, your response would be, "If you do not know, do not bother with it." The problem I have with this

M. Keith: Je peux vous remettre tous ces documents maintenant.

La présidente: Quand vous aurez fini de répondre aux questions, monsieur Keith, nous verrons à ce que les députés reçoivent ces documents.

Quand vous cessez d'occuper le poste de registraire et que quelqu'un d'autre vous remplace, qu'arrive-t-il à cet ensemble de décisions que vous avez rendues privément, et que le nouveau registraire ne connaît pas?

M. Keith: Comme je l'ai dit, j'espère que tout cela sera consigné dans un document, c'est-à-dire un énoncé de droit détaillé que nous pourrions remettre au successeur. D'après le leader à la Chambre, le comité d'examen compte se pencher là-dessus à l'automne. Comme je l'ai indiqué, si je n'avais pas d'autres tâches à remplir, je m'absenterais pendant un mois afin de rédiger ce document.

Le sénateur Joyal: Vous avez dit, plus tôt, que vous aviez 700 pairs. Est-ce exact?

M. Keith: Oui.

Le sénateur Joyal: Combien d'employés de soutien avez-vous?

M. Keith: J'aurais préféré que vous ne posiez pas la question. Je peux vous donner la réponse, car j'ai dû fournir ce renseignement à la Chambre des lords et, plus important encore, aux fins des comptes publics, qui sont publiés tous les ans, en juillet. Le bureau du registraire ne compte que deux personnes: le registraire et le secrétaire.

Le sénateur Joyal: Vous êtes seul, avec votre secrétaire, à vous occuper de 700 pairs.

M. Keith: C'est exact. Toutefois, en tant que commis judiciaire, j'ai une équipe de 28 personnes qui travaille pour moi.

Le sénateur Joyal: Oui, mais dans le cadre de vos autres fonctions.

M. Keith: C'est exact.

Le sénateur Joyal: Nous essayons de comprendre l'importance du rôle que vous remplissez à titre de registraire, aux fins du code de déontologie. Combien d'employés compte votre bureau, et à combien s'élève votre budget?

M. Keith: Le bureau ne compte que deux personnes, c'est-à-dire le registraire et le secrétaire.

Le sénateur Joyal: Si vous n'aviez que 105 pairs, vous arriveriez à remplir vos tâches avec un seul employé de soutien.

M. Keith: Oui.

Le sénateur Joyal: Sans difficulté?

M. Keith: Sans difficulté.

Le sénateur Joyal: Concernant la déclaration de lord Williams, vous avez piqué ma curiosité quand vous avez dit que si un lord venait vous voir et vous disait qu'il ne sait pas ce que possède son gendre ou son petit-fils, vous lui diriez: «Si vous ne le savez pas, ce n'est pas grave.» Le problème — et je dis cela très poliment, très

approach — very politely and humbly said — is that when I read the code, there is an objective criterion to judge the relevant interest. The objective criterion, as you stated yourself in your presentation, is what a reasonable person from the public would feel to be important.

I saw you laughing. I think you see me coming. It means that you cannot plead ignorance as a defence to the objective criterion that a reasonable person, placed in the same position, would presume that you would know. How would you reconcile the criteria of the code and that light approach that you seem to suggest that you would take in such a circumstance?

Mr. Williams: Quite easily. A reasonable person is someone who has familiarized him or herself with the nature of the interest. The nature of my interest, if I do not know that my daughter has anything, is nil. If I do not know that she has stocks and shares, if I do not know she owns land, if I do not know of her interest, a reasonable member of the public would have to come to the conclusion that I could not possibly be influenced by something that I do not know.

Now, it is true that if you had a prominent politician, for instance, and his son worked for a company that had received contracts from the government — I am a keen reader of the newspapers, the *Globe and Mail* — some might well say, “We simply do not accept that you did not know.” However, if you do not know, you cannot be influenced in the nature of things.

Senator Joyal: In other words, the criterion is a subjective application in the context of determining a person’s position with the same status, because it comes back to the idea that if I do not know I could not have been influenced in my voting or in my taking part in the debate and expressing views. However, since the objective of the code is transparency, as you said, with which we all agree, there has to be an element of assurance to the public that — especially when you put such a large horizon of relatives and friends — a person put in the same position would have known that that interest could have influence. It is the perception that we are dealing with here. We are not only dealing in practical terms whether that person has been influenced.

I may be wrong, but I thought the criteria would have been how a person in the public reading that would react. In other words, it is not necessary to commit the conflict of interest behaviour, it is the perception that the public would have that, in fact, he or she says they are not influenced but a person put in the same position would have known.

Mr. Williams: However, you cannot be influenced by something that you do not know. It is not a concept that is capable of existing. Assuming my wife had been given an inheritance of 5 million pounds and I do not know about it and I do not know what she has invested it in — I do not even know of its existence —

Senator Fraser: You really do not? You are asking us to assume that the public would not have difficulty believing that you did not know that.

humblement — c’est que le code englobe un critère objectif pour décider de la pertinence de déclarer des intérêts. Ce critère objectif, comme vous l’avez vous-même dit dans votre déclaration, c’est ce qui est raisonnablement perçu par le public comme étant important.

Je vois que vous riez. Je pense que vous voyez où je veux en venir. Cela veut dire qu’une personne ne peut plaider l’ignorance, comme moyen de défense, à l’égard du critère objectif puisqu’une personne raisonnable, placée dans la même situation, partirait du principe que vous devez connaître la réponse. Comment pouvez-vous appliquer le critère énoncé dans le code et, en même temps, faire preuve de souplesse dans un tel cas?

M. Williams: C’est très simple. Une personne raisonnable, c’est une personne qui connaît la nature des intérêts en question. La nature de mes intérêts, si je ne sais pas ce que ma fille possède, est nulle. Si je ne sais pas qu’elle possède des actions ou des terres, si je ne connais pas la nature de ses intérêts, la personne raisonnable serait obligée de conclure que je ne peux absolument pas être influencé par quelque chose que je ne connais pas.

Prenons l’exemple d’un politicien bien connu dont le fils travaille pour une entreprise qui a reçu des contrats du gouvernement — et je lis les journaux, le *Globe and Mail*. On pourrait très bien dire: «Nous n’acceptons pas le fait que vous ne soyez pas au courant.» Toutefois, si vous n’êtes au courant de rien, vous ne pouvez pas être influencé par les intérêts en question.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, le critère est appliqué de façon subjective puisqu’il est question ici de la situation d’une personne possédant le même statut. On revient à l’idée que, si on ne sait rien, on ne peut être influencé par ces questions lors d’un vote ou d’un débat. Toutefois, puisque l’objectif du code est la transparence, comme vous l’avez mentionné, et nous sommes tous d’accord là-dessus, le public doit avoir l’assurance — surtout quand vous comptez un très grand nombre de parents et d’amis — qu’une personne placée dans la même situation sait que les intérêts en question peuvent influencer la façon dont elle exerce ses fonctions. Il est question ici de perception, et pas uniquement, sur le plan pratique, d’influence.

Je me trompe peut-être, mais je pensais que le critère utilisé était la perception du public. Autrement dit, ce qui importe, ce n’est pas nécessairement le fait qu’il y ait conflit d’intérêts, mais plutôt la perception qu’a le public, à savoir que le parlementaire affirme qu’il n’est pas influencé par l’intérêt en question, sauf qu’une personne placée dans la même situation aurait, elle, été au courant de l’existence d’un tel intérêt.

M. Williams: Toutefois, on ne peut pas être influencé par quelque chose qu’on ne connaît pas. Ce concept n’est pas applicable. Si ma femme reçoit en héritage 5 millions de livres, qu’elle ne me dit rien, qu’elle les place sans ne rien dire — que je ne suis même pas au courant de l’existence de cet argent...

Le sénateur Fraser: Vraiment? Vous partez du principe que le public n’aurait aucun mal à croire que vous n’étiez pas au courant d’une telle chose.

Mr. Williams: Of course. Then the complaint would be brought forward, and the subcommittee would look at it. They would need to take evidence from me and from my wife. She might say, “I have a blind trust in the Cayman Islands and he does not know anything about it. That is why I put it there, because I did not want him to know anything about it.”

Suspicion is not sufficient. It may be sufficient to raise the complaint; however, you then have to have an adjudication — as a matter of fact, did he know or did he not know? I do not know all my friends’ interests, but I have a particular friend, for instance, who has a film company. Now, I know that. What his other shareholdings are, if any, I have not the slightest idea. I do not think it is a real difficulty.

One of the peers raised the question that she had been principal of a college in Oxford for years and, therefore, had many friends who correspond with her from all over the world. She said, “I do not know what their interests are. They live in remote places like Australia and Ottawa.” If she does not know, there cannot be a reasonable perception of a conflict of interest.

The Chairman: I would perhaps point out that one of the reasons that some of these questions will not arise in the proposed Senate code is that it is based on the Milliken-Oliver report. One of the things it did not do — it had a lot of discussion on whether something would be relevant or not, and they decided not to get into that, because all private interests, as defined in the report, would have to be disclosed and then everything except certain listed items would be made public. Therefore, whether it is relevant or not relevant, in the proposed code, at any rate, does not enter into it.

Senator Joyal: Your code of conduct deals essentially with the principles and, of course, the registry.

The Chairman: Senator Joyal, perhaps you could ask that question privately later. My watch says 6 o’clock exactly.

I want to thank our witnesses very much, before I have to bring down the gavel, for coming all this way to appear before us today. It has been most enjoyable.

Mr. Williams: It has been enjoyable and fascinating. We all have similar problems, but we shall not find identical solutions. I do not think we should try to straightjacket ourselves into the same solutions.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:35 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

M. Williams: Bien entendu. Ensuite, la plainte serait déposée et le sous-comité l’examinerait. Il nous interrogerait tous les deux. Ma femme pourrait dire: «J’ai un fonds fiduciaire sans droit de regard dans les îles Cayman et mon mari n’en sait rien. C’est pour cette raison que j’ai placé mon argent dans ce fonds, parce que je ne voulais pas qu’il soit au courant.»

Il ne suffit pas d’avoir des soupçons. Cela peut suffire pour déposer une plainte, mais vous devez ensuite rendre une décision — en fait, est-ce qu’il le savait, oui ou non? Je ne sais ce que possèdent tous mes amis. Toutefois, j’en ai un qui est propriétaire d’une société cinématographique. Je le sais. Toutefois, je ne sais pas s’il possède des actions dans d’autres sociétés, et je ne pense pas que cela pose problème.

Une de mes des pairs m’a dit qu’elle avait été directrice d’un collège à Oxford pendant des années, qu’elle avait de nombreux amis partout dans le monde avec qui elle était en contact. Elle a dit: «Je ne sais pas quels sont leurs intérêts. Ils vivent dans des endroits éloignés comme l’Australie et Ottawa.» Si elle ne sait rien, on ne peut raisonnablement penser qu’il y a là conflit d’intérêts.

La présidente: Je devrais peut-être préciser que certains de ces problèmes ne se poseront pas, parce que le code proposé pour le Sénat s’inspire du rapport Milliken-Oliver. Il n’était pas question dans ce rapport — nous avons longuement discuté de la question de savoir si certains intérêts sont pertinents ou non. Ils ont décidé de ne pas aborder ce point parce que tous les intérêts privés, comme le définit le rapport, seraient divulgués. Tous les intérêts, sauf ceux qui figurent sur la liste, seraient rendus publics. Donc, que ces intérêts soient pertinents ou non, le code proposé n’en fait pas mention.

Le sénateur Joyal: Votre code de déontologie traite essentiellement des principes et, bien entendu, du registre.

La présidente: Sénateur Joyal, vous pourriez peut-être poser cette question privément, plus tard. Il est 18 heures.

Avant de clore la réunion, je tiens à remercier nos témoins d’être venus de si loin. La discussion a été fort intéressante.

M. Williams: Elle a été fort intéressante et fascinante. Nous avons tous des problèmes identiques à régler, sauf que les solutions que nous appliquons ne sont pas toutes les mêmes. Nous ne devrions pas essayer d’appliquer les mêmes solutions.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 10 juin 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd’hui à 9 h 35 afin d’examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l’éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le Rapport de Milliken-Oliver de 1997, déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are fortunate to have before us this morning Professor Hudon from the University of Laval. He sent us a copy of his remarks. When translation services received the presentation they somehow lost four pages. Therefore, the translation into English is not yet complete. We are told those missing four pages will be arriving at about 10:30 this morning.

In the meantime, Professor Hudon, we are in your hands.

[*Translation*]

Mr. Raymond Hudon, Professor, Université Laval: Madam Chair, it is an honour for me to be with you here this morning to speak about a subject which I feel is extremely important and which has been of great interest to me for some time. Senator Joyal pointed out, a few minutes ago, that this was surely not the first time that I have dealt with this subject. And he is right; I wrote a master's thesis on political patronage. I am particularly interested in the lobbyist issue, something that, had it not been for a last minute cancellation, I would have discussed before the committee on an earlier occasion.

I simply wanted to emphasize the importance of this issue. This morning, I will be dealing with various subtle aspects of some positions that are being expressed at this time.

[*English*]

If I have been invited as an expert, I would like to make it clear that experts have good answers to their own questions. I will do my best with you this morning. I want to be clear about that.

As you did not receive the paper until late yesterday evening, I will simply make a short opening statement and then have a discussion with you.

The note on the front page is important to read. It states:

In line with the terms of the invitation, this paper approaches the code of conduct for senators in general terms with the aim of defining the conditions and context underlying it. The presentation is couched in the language of university publication rather than political speech. It should be read with these facts in mind. Although it is conceivable that considerations of this kind should have been addressed earlier in the process of drafting and adopting a code, we hope our contribution is both relevant and useful.

I give a general picture as a background for the code you are discussing. Let us refer to the summary, or the abstract: In contemporary democratic society, holders of public office are urgently drafting rules of conduct for the performance of their public duties.

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

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons la chance d'accueillir ce matin le professeur Hudon, de l'Université Laval. Il nous a fait parvenir une copie de son mémoire. Le Service de traduction qui en avait copie a, nous ne savons trop comment, perdu quatre pages du texte. C'est pourquoi la traduction vers l'anglais n'est pas encore complète. On nous a dit que les quatre pages manquantes devraient nous parvenir vers 10 h 30 ce matin.

Professeur Hudon, nous nous en remettons à vous.

[*Français*]

M. Raymond Hudon, professeur, Université Laval: Madame la présidente, je suis honoré d'être parmi vous ce matin pour parler d'un sujet que je considère extrêmement important et qui m'intéresse depuis déjà quelque temps. Le sénateur Joyal me signalait, il y a quelques minutes, que ce n'était sûrement pas la première fois que je parlais de ce sujet. Effectivement, lors de mes études, mon mémoire de maîtrise portait sur le patronage politique. Je m'intéresse spécialement au cas des lobbyistes, dont on a failli parler il y a quelque temps à ce comité, si ce n'avait été d'une annulation de dernière minute.

Je voulais simplement vous dire que c'est un sujet que je trouve extrêmement important. Je vais apporter quelques nuances ce matin, au sujet de certaines positions que l'on rencontre couramment à ce propos.

[*Traduction*]

Si on m'a invité à titre d'expert, j'aimerais signaler qu'à mon avis les experts fournissent de très bonnes réponses à leurs propres questions. Je ferai de mon mieux ce matin pour répondre aux vôtres. Je voulais bien qu'on comprenne ma position.

Puisque vous n'avez reçu mon mémoire qu'assez tard hier soir, je me contenterai de faire de brefs commentaires liminaires avant de répondre à vos questions.

La note suivante qui figure sur la page titre de mon document est très importante:

Selon le voeu formulé lorsque fut lancée l'invitation, ce document aborde le projet de Code de déontologie des sénateurs d'un point de vue général, visant à définir les conditions et le contexte qui en constituent l'arrière-plan. De plus, la présentation emprunte plus au style de l'écrit universitaire qu'à celui du discours politique. Il convient donc de lire le texte avec cette double optique. Même s'il est concevable que les considérations de ce type auraient dû survenir plus tôt dans le processus d'élaboration et d'adoption du code, il est souhaité qu'elles demeurent pertinentes et utiles.

Je présente une toile de fond pour ce code dont vous discutez. Passons donc au résumé: les titulaires de charge publique sont, dans les sociétés démocratiques contemporaines, pressés de se doter de règles de conduite relatives à l'exercice de leurs fonctions dans le domaine public.

I would say that it is a universal phenomenon, at least in democratic Western societies.

The demand for ethics, or more properly a code of conduct, stems largely from the secularization of public life. People need guidelines. In ancient times, when I was young, priests and the church told us what is good for us and what is good for everybody. Today, people still need guidelines and the demand for ethics must be related to them. The demand for ethics is heightened by democratic practices and aspirations, the latter characterized in the last few years by a greater demand for transparency.

If I may, I would suggest that what has changed in democratic systems over the last 20 to 30 years is the demand for transparency. Let us think of —

[*Translation*]

... access to information and financing of political parties...

[*English*]

— which is debated now in the House of Commons.

[*Translation*]

... that is to say the role and the powers of the Auditor General, the advocates, the ombudsmen.

[*English*]

Transparency, I think, is the most important development in the Western democracies over the last 20 to 30 years. This code and other codes must be related to that development. However, greater transparency has resulted in some weakening of public authority.

[*Translation*]

Public office holders, politicians, as I often say, are just human beings. We realize that they have their own weaknesses, which means that authority is no longer automatic and does not stand on its own. It is not derived from, for example, an all-powerful being that some would refer to as God. There are imperfections and politicians, those who hold public office, are as human as anyone else. I am often asked: "So you do not hold politicians or public office holders to a higher standard?" I say that I do, but if I were to expect them to be perfect, then they would no longer be able to represent me.

[*English*]

Even though the debate surrounding progress in political morals sometimes goes too far — it is a point I make in my paper — the public seems able to distinguish between doubtful behaviour and corruption.

Je crois qu'il s'agit là d'un phénomène universel, tout au moins dans les sociétés démocratiques occidentales.

Cette demande d'éthique, ou plus exactement de déontologie, vient en bonne partie d'une laïcisation de la vie publique. Les gens ont besoin de lignes directrices. Autrefois, lorsque j'étais jeune, les prêtres et l'Église nous disaient ce qui était bon pour nous et ce qui était bon pour tout le monde. Aujourd'hui, les gens ont toujours besoin de lignes directrices, et la demande d'éthique doit être liée à ces lignes directrices. La demande d'éthique vient d'un approfondissement des pratiques et aspirations démocratiques, ces dernières étant plus spécialement caractérisées dans l'histoire récente par une plus forte revendication de transparence.

À mon avis, ce qui a changé dans les systèmes démocratiques au cours des vingt ou trente dernières années, c'est justement cette revendication de transparence. Pensons par exemple...

[*Français*]

... l'accès à l'information et le financement des partis politiques...

[*Traduction*]

... qui fait actuellement l'objet d'un débat à la Chambre des communes.

[*Français*]

... c'est-à-dire le rôle et le pouvoir du vérificateur général, les protecteurs, les ombudsmans.

[*Traduction*]

À mon avis, la transparence est le changement le plus important qui se soit produit au sein des démocraties occidentales au cours des vingt ou trente dernières années. Ce code, et les autres codes, doivent être liés à cette évolution. Cette transparence s'accompagne toutefois d'un certain affaiblissement de l'autorité politique.

[*Français*]

Les titulaires de charges publiques, les politiciens comme ils sont et, comme j'aime dire parfois, sont des êtres humains tout simplement. On réalise qu'ils ont aussi leurs faiblesses et de ce fait l'autorité n'est plus automatique et ne vient plus seule. Elle ne vient plus comme celle qui découlait, par exemple, d'un être tout puissant que certains appellent Dieu. Il y a des imperfections et les politiciens, les titulaires de charges publiques sont des êtres humains comme les autres. On me pose parfois la question: «Alors ne voulez-vous pas plus d'exigences à l'égard des titulaires de charges publiques et des politiciens?» Je dis oui, mais si je devais exiger d'eux et d'elles qu'ils soient parfaits, ils ne pourraient plus me représenter.

[*Traduction*]

Si les débats qui entourent la progression d'une morale politique ne vont pas toujours sans excès — et je le signale dans mon mémoire — il est remarquable que le public se montre capable de distinctions qui l'empêchent d'assimiler toute conduite jugée irréprochable à l'univers de la corruption.

[Translation]

They can tell the difference between corruption and conflict of interest, which are two different concepts.

[English]

Similarly, due to heightened awareness of what the real world is like, conflict of interest has moved up on the agenda. At the end of the day, moral and legal methods are not necessarily the best way of dealing with political problems.

[Translation]

Political problems require a political solution. Economic problems cannot always be dealt with in political terms. Legal terms are not the only way to deal with political problems. Political problems are not only described in moral terms.

This is what I highlight in my brief. Politics is a moral activity, but it cannot only be subjected to morality, since, if that were the case, neither its objectives nor its purpose would be met.

[English]

The lack of confidence in public institutions and holders of public office — specifically those elected to it — demand a number of measures. The draft code of conduct for senators can make a valuable contribution to rehabilitating politics in the eyes of the public.

[Translation]

The public, the citizens, also know the difference. They can distinguish between what is sometimes, if not often, said about public office holders and politicians, and what they themselves truly think of them.

Surveys carried out in Canada have clearly demonstrated that citizens are fully aware of exaggerations and caricatures of politicians and public office holders that they read or see in the media.

Mr. Michel Vastel made an interesting comment last week; this well-known columnist for *Le Droit* and *Le Soleil* said, following the resignation of Quebec minister Julie Boulet, who was forced to resign even before taking her seat in the National Assembly — she owns a pharmacy — because drug companies had given her more than \$1,500 worth of gifts that she had passed on to her customers. She was forced to resign and Michel Vastel commented in *Le Soleil* and I quote: “If journalists were as demanding of themselves as they are of politicians [...]” Do you understand?

I am not saying that the press should not act as a watchdog. This must absolutely be done. However, we should seek a more moderate approach or a greater sense of responsibility. The

[Français]

Ils sont capables de distinguer, de faire la différence entre corruption et conflit d'intérêts, qui ne sont pas exactement la même chose.

[Traduction]

Dans cette même perspective d'une appréhension plus fine des réalités, les conflits d'intérêts méritent une attention particulière. En bout de course, il convient de rappeler que les problèmes politiques ne reçoivent pas forcément le traitement le plus adéquat par des voies morales ou juridiques.

[Français]

Les problèmes politiques ont besoin d'être traités politiquement. On ne traite pas toujours les problèmes économiques en termes politiques. On ne traite pas les problèmes politiques en termes exclusivement légaux. On ne traite pas les problèmes politiques exclusivement en termes moraux.

Dans ma présentation, je mets cela en relief. La politique est en soi une activité morale, mais elle ne peut pas être soumise exclusivement à la morale, car à ce moment-là, on la détourne de ses objectifs et de ses fins.

[Traduction]

Le déficit de confiance qui affecte les institutions politiques et les titulaires de charge publique — notamment ceux qui y ont accédé par les canaux partisans — commandent toute une série d'interventions. Le projet de code de déontologie des sénateurs constitue une contribution indiscutablement intéressante dans l'effort de réhabilitation des politiques auprès du public.

[Français]

Je précise que le public, les citoyens font aussi la différence. Ils font des distinctions entre ce que l'on dit parfois, souvent même, à l'égard des titulaires de charges publiques, les politiciens et ce qu'ils en pensent réellement.

Dans le fond, les enquêtes au Canada montrent bien que les citoyens et les citoyennes sont conscients des exagérations, des caricatures que parfois on leur présente dans les médias au sujet des titulaires de charges publiques et des politiciens.

Il y avait la semaine dernière un commentaire intéressant de M. Michel Vastel, que quelques-uns d'entre vous connaissent, chroniqueur au *Droit* et au *Soleil*, qui disait, en réaction à la démission de la ministre Julie Boulet du Québec, qui a dû démissionner même avant de siéger à l'Assemblée nationale — elle est la propriétaire d'une pharmacie — parce que des compagnies pharmaceutiques avaient donné des cadeaux d'une valeur de 1 500 \$, cadeaux qu'elle avait redistribués à ses clients. Elle a dû démissionner et M. Michel Vastel commentait dans *Le Soleil*, je le cite: «Si les journalistes étaient capables de s'imposer les mêmes règles qu'ils demandent aux politiciens...» Vous comprenez?

Je ne dénonce pas le rôle de chien de garde de la presse. Il faut que ce rôle soit exercé avec vigilance. Cependant, il faudrait faire appel à plus de modération ou à un sens des responsabilités un

greatest threat to our society does not come from any misconduct by some public office holders, but from the cynical attitude that the public has with regard to these people.

[*English*]

The final point is this. Unless complementary measures designed to improve the relationship between public institutions and civil society are taken, your code — and I am not completely at ease with this translation — “will probably have little impact.” What I mean is the code must be adopted, but it must be complemented by a series of other measures.

That is a summary presentation of my paper. I will simply add a few brief comments. After Senator Joyal’s call, I sat down and wrote this paper. Only after did I look at your discussions on May 28. I realized that I had dealt with some questions that you were wondering about a few weeks ago. I had not read those discussions, the debate, prior to writing my paper.

From what I read of your discussions of a few weeks ago, you must be aware that rules like this one, the code, have to be applied, designed and thought about in a specific context. I am not aware of what you spoke about yesterday. I realize that you had a guest yesterday who spoke to you about the House of Lords. On that point, I will simply say that we have to think of measures such as the code in a specific context.

[*Translation*]

Morals and ethics are also cultural issues. Rules of ethics are not seen in the same way in North America as they are in Europe. I was telling your chair earlier that, as you all know, in the British Parliament, members can sit and be paid as lobbyists at the same time. The Blair government, or the previous one, was the first to do so. There were at least 40 members of the House of Lords who were paid lobbyists. In the German Bundestag, in the early 90s I was myself surprised, but you know what it means: other rules for other cultures. Although the Germans are not all that liberal when it comes to public sector morals or ethics, the chairman of a parliamentary housing committee was also president of the builders’ association. This is absolutely unheard of in the North American context.

I would like to add one important point to allay any ambiguities relating to public institutions and office holders. I have quoted an Australian study that states that elected office holders — because they have an elected Senate in that country — are less reluctant to adopt a code similar to the one we are discussing today because their experience with institutions has led them to be more comfortable with this type of measure. However, the closer their ties to their political party, the more likely they are

peu plus poussé. Je crois que le danger le plus important dans nos sociétés vient non pas de la mauvaise conduite de certaines personnes qui sont titulaires de charges publiques, mais elle vient du cynisme que l’on entretient au sein de la population à cet égard.

[*Traduction*]

Enfin, son adoption risquerait cependant de créer une illusion si elle ne devait pas être complétée d’une série d’autres mesures visant à améliorer la relation entre les institutions publiques et la société civile. Je ne suis pas tout à fait heureux de l’expression employée en anglais «will probably have little impact». J’entends par là que si le code doit être adopté, il doit s’accompagner d’autres mesures.

Il s’agissait là d’un résumé de mon document. J’aimerais faire quelques commentaires supplémentaires. Après avoir reçu l’appel du sénateur Joyal, j’ai rédigé ce document. Ce n’est que plus tard que j’ai lu les délibérations de votre réunion du 28 mai. J’ai alors constaté que j’avais répondu à certaines questions que vous aviez posées il y a quelques semaines. Je n’avais pas lu les délibérations de ces réunions avant de rédiger mon texte.

D’après ce que j’ai lu de vos délibérations d’il y a quelques semaines, vous êtes sans aucun doute conscients du fait que des règles comme celles-ci, comme le code, doivent être pensées, conçues et appliquées dans un contexte bien particulier. Je ne sais pas ce dont vous avez discuté hier. Je sais que vous avez entendu un témoin hier qui vous a parlé de la Chambre des lords. À cet égard je me contenterai simplement de dire que nous devons penser aux mesures comme le code dans un contexte particulier.

[*Français*]

La morale et l’éthique sont aussi des questions de culture. En Amérique du Nord, on ne pense pas les règles d’éthique comme on les pense en Europe. Je racontais tantôt à votre présidente que, comme vous le savez tous, au Parlement britannique, les députés peuvent siéger et aussi recevoir des revenus de leur travail en tant que lobbyists. Le gouvernement Blair, ou le précédent, fut le premier à faire cela. Pas moins de 40 députés siégeaient à la Chambre des lords et avaient des revenus comme lobbyists ou représentants d’intérêt. Au Bundestag allemand, au début des années 90, j’avais été surpris moi-même, mais cela dit bien ce que cela veut dire: autre culture, autre règle. Même si les Allemands ne sont pas tout à fait laxistes sur les questions de morale et d’éthique dans le secteur public, on pouvait noter que le président d’une commission parlementaire sur l’habitation est en même temps président de l’Association des constructeurs. Ce qui est tout à fait inconcevable dans le contexte nord-américain.

J’ajouterais un dernier point qui me semble important et qui permettra de dissiper des ambiguïtés dans le discours qui concerne les institutions publiques et les titulaires de charges publiques. Dans une étude australienne que je cite, on fait remarquer que les élus — parce que le Sénat est élu là-bas — sont moins réfractaires à adopter un code comme celui dont on discute aujourd’hui avec l’expérience des institutions. Leur expérience dans les institutions les rend de moins en moins réfractaires à l’adoption de telles

to resist. There might be a reason why Canadians, according to available research, tend to trust democratic institutions, while regarding public office holders with suspicion, and heaping criticism on political parties.

[English]

The Chairman: I should tell members of the committee that I think it will be valuable for us to read your paper anyway, even though you believe it is outdated because we have already discussed some of these issues; we have not settled them yet. There is a further paper in your presentation, “Règles éthiques comparées: fondements et applications,” that is presently at translation services. As soon as it is translated, everyone will receive a copy of that.

Senator Rompkey: I was interested in two points that you made. You started by saying that the call for ethics was a universal phenomenon. You said there was a demand for transparency and that people need guidelines. I accept that.

I noticed also your quote from Michel Vastel about if reporters had to follow rules to which they hold politicians. I noticed that because over the years, it seems to me that it has been very difficult for us to enter into a dialogue with, let alone change the minds of, journalists. They seem to have a fixed opinion that their editors pass on to them.

Whatever we do, even the correction of facts, does not get into the paper. If the allegation and the charge appear on page 1, the correction, if it appears at all, will appear on page 17. It is almost impossible to engage in dialogue.

On the other hand, the media are the only filter we have — except for polling and other means — in ascertaining what the public thinks. Did anybody in New Brunswick think that the results would be what they were last night? There were certain allusions to that, but no one knew for sure what the public was thinking until the end of the day.

I accept what you say. I agree with what you say about the need for greater transparency and public attitudes. On the other hand, I was also interested in what you had to say about the press, and in particular, Mr. Vastel’s quote.

I was more interested in the complementary measures to which you referred. Could you tell us more about those? The code does not operate in a vacuum obviously; other aspects of the institution have to be changed if the code is to be effective.

mesures. Cependant, lorsqu’ils proviennent des partis ou qu’ils sont très collés au parti politique, ils présentent beaucoup de résistance à l’adoption de telles mesures. Ce n’est peut-être pas par hasard que les Canadiens font cette distinction selon les études disponibles entre les institutions démocratiques auxquelles ils font confiance, les titulaires de charges publiques à l’égard desquelles ils entretiennent quelques suspicions, et les partis politiques à l’égard desquels ils sont extrêmement critiques.

[Traduction]

La présidente: Je dois signaler à mes collègues que je crois qu’il nous sera utile de lire votre document quand même, même si vous jugez qu’il n’est plus pertinent parce que nous avons déjà abordé certaines de ces questions; nous les avons peut-être abordées, mais nous n’avons encore rien réglé. Vous avez présenté un autre document intitulé «Règles éthiques comparées: fondements et applications» qui est à la traduction. Dès que le document aura été traduit, tout le monde en recevra copie.

Le sénateur Rompkey: Je suis tout particulièrement intéressé par deux des commentaires que vous avez faits. Vous avez dit au début de votre intervention que la demande d’éthique est un phénomène universel. Vous avez dit qu’il existe une revendication de transparence et que les gens ont besoin de lignes directrices. Je le reconnais.

Je note également votre citation de Michel Vastel et le commentaire de ceux qui sont d’avis que les journalistes jugent les politiciens en fonction de normes qu’ils ne respectent pas eux-mêmes. Ce commentaire m’a frappé parce qu’il me semble qu’au fil des ans il a été très difficile de dialoguer avec les journalistes et encore moins de les convaincre de changer leur fusil d’épaule. Ils semblent avoir une opinion bien arrêtée qui leur est communiquée par leur rédacteur en chef.

Peu importe ce que nous faisons, même lorsqu’il y a correction d’erreurs, les journaux n’en parlent pas. Si les accusations de telles allégations figurent à la page 1, la correction, s’il en est, se trouvera à la page 17. Il est pratiquement impossible d’avoir un dialogue.

Toutefois, les médias sont le seul mécanisme dont nous disposons — à l’exception des sondages et autres mécanismes du genre — pour savoir ce que pense le public. Est-ce que les résidents du Nouveau-Brunswick s’attendaient aux résultats des élections hier soir? Il y avait eu certaines rumeurs, mais personne ne savait vraiment ce que le public pensait avant de voir le résultat du scrutin.

J’accepte vos commentaires. Je suis d’accord avec ce que vous dites sur le besoin d’une plus grande transparence et sur les attitudes du public. J’ai cependant également été intéressé par ce que vous aviez à dire sur les médias, et tout particulièrement par la citation attribuée à M. Vastel.

Je m’intéresse tout particulièrement aux autres mesures que vous avez mentionnées. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long? Le code n’existe pas en vase clos, c’est bien clair; d’autres modifications doivent être apportées à l’institution si on veut que ce code soit efficace.

[*Translation*]

Mr. Hudon: If I could answer your questions, I could mount a leadership campaign. Would I win? I do not know, but I would at least have a few ideas.

It is hard to imagine a program with specific measures. In my brief I said that a lobbyist's code represents an inevitable and necessary measure. The House of Commons has one, and there are others, including the recent Quebec code which goes even further than the federal one.

I dare say, at the risk of being provocative, that with respect to the measures debated by Parliament in Ottawa, the bill on political party financing is probably the one that will attract the greatest amount of public attention. It will have a greater impact. That is my theory, based upon the Quebec experience. The Quebec legislation is extremely important. It was passed in 1977, and although it has not managed to completely restore the confidence of citizens in their governments and politicians, it has gone a long way toward improving their image. The Quebec Political Party Financing Act has long served as a model.

It is no accident that Quebecers are perhaps less cynical. They are very critical. Politics has long been our national sport, after hockey. But Quebecers are less cynical when it comes to politicians because of a certain number of statutes including the act relating to the financing of political parties. These measures can be envisioned. There are others that do not specifically relate to moral or ethical concerns. They seek to improve relations with the citizens.

I am fully aware of the fact that the senators do not share the same position as members of Parliament, but I believe that senators can make a contribution by establishing some ties with our citizens. How can that be done? I am not sure. I did give this some thought two years ago. I took a look at the Standards Committee in the Scottish Parliament. They were examining a bill to register lobbyists. They were also working quite diligently on a code of ethics. What struck me most about the new Scottish Parliament were their efforts to relate to the Scottish people.

The Public Petitions Committee came to mind. It may not be an absolute revolution, but I believe that the effort made by Scottish parliamentarians was well received by the public. In some cases it may have been used for venting, but in other cases it led to the adoption of legislation. Three or four acts adopted since 1979 began as public petitions.

This measure is extremely limited and quite imperfect, but it is this type of attitude and process that I have in mind when I think of extra measures. That would allow us, in part, to find a way around the problem relating to the press. I think that public office holders, politicians, whether they are elected or not, must be aware of and convinced that their relations with citizens should

[*Français*]

M. Hudon: Si j'avais les réponses à votre question, je pourrais songer à une campagne au leadership. Aurais-je du succès? Je ne sais pas, mais au moins j'aurais quelques idées.

Il est très difficile d'imaginer un programme de mesures très précises. Je dis dans ma présentation que l'adoption d'un code pour les lobbyistes fait partie des mesures inévitables et nécessaires. Vous avez celui de la Chambre des communes et d'autres, dont celui qu'on vient d'élaborer au Québec qui est beaucoup plus développé que le code fédéral.

J'ose dire, au risque même de provoquer, que dans le train des mesures discutées par le Parlement à Ottawa, le projet de loi sur le financement des partis politiques est probablement celui qui va retenir le plus l'attention de l'imaginaire du public. Il aura le plus d'impact. C'est une hypothèse. Je parle de l'expérience québécoise pour la soutenir. La loi québécoise a été extrêmement importante. Adoptée depuis 1977, elle a permis, non pas de rétablir complètement la confiance des citoyens à l'égard des gouvernements et des politiciens, mais elle a amélioré grandement leur image. La loi québécoise sur le financement des partis politiques a servi de modèle durant très longtemps.

Ce n'est pas par hasard que les Québécois sont peut-être un peu moins cyniques. Ils sont très critiques. La politique a été longtemps notre sport national, après le hockey. Mais les Québécois sont moins cyniques à l'égard des politiciens parce qu'il y a eu un certain nombre de lois comme celle-là, entre autres, la Loi sur le financement des partis politiques. On peut penser à ces mesures. Je penserais à d'autres mesures qui ne cadrent pas précisément dans ces préoccupations morales et éthiques. Elles renvoient à l'amélioration des relations avec les citoyens.

Je suis bien conscient que la position des sénateurs n'est pas semblable à celle des députés, mais je crois que les sénateurs peuvent fournir un apport en établissant un contact avec les citoyens. Comment le faire? Je ne sais pas vraiment. Il y a deux ans, je me suis penché sur la question. Je regardais justement le Comité des standards au Parlement écossais. Il étudiait justement un projet de loi sur l'encadrement des lobbyistes. Il se donnait aussi un code de déontologie travaillé de manière extrêmement importante. Ce qui m'a intéressé plus spécialement dans le jeune Parlement écossais, c'est cet effort, cette préoccupation d'établir des liens avec la population écossaise.

Je pensais, par exemple, à ce Comité des pétitions publiques. Ce n'est peut-être pas la révolution absolue, mais j'avais cru noter que cet effort des parlementaires écossais avait eu un écho dans la population. Cela a pu servir d'exutoire, dans certains cas, mais dans d'autres cas, cela a donné lieu à l'adoption de lois. Il y a eu trois ou quatre depuis 1979 qui ont eu comme origine les pétitions publiques.

C'est une mesure extrêmement limitée et très imparfaite, mais c'est ce genre d'attitudes et de démarches que j'ai en tête quand je pense à des mesures complémentaires. Cela permet, en partie, de contourner le problème que vous souleviez au sujet de la presse. Je pense qu'il faut que les titulaires de charges publiques, les politiciens, élus ou non, soient conscients et convaincus que leurs

not be carried out through the media. That, of course, implies a much greater demand for them to be much more available to the public.

I stated earlier that the general, global crisis in political institutions, the public's loss of faith, relates above all to political parties. This has happened before. The same thing occurred a century ago in the United States. There was a noticeable drop in voter participation, as is the case today. I don't know what the voter turnout was in New Brunswick, yesterday, but the low participation, at least in the western hemisphere, is widespread. Canada, France, the United Kingdom, Manitoba and Quebec have all experienced extremely high as well as very low voter turnouts.

The same thing happened in the United States at the turn of the 19th century. The parties experienced a serious crisis. It was felt, at the time, that the democratic institutions were in turmoil. Relations between the public institutions and civil society were reorganized. This restructuring meant an end to the monopoly held by the parties as they shifted between the civil society and political institutions. More room was made for public interest groups.

Tocqueville, in *De la démocratie en Amérique*, as early as 1830, spoke of the importance of groups in the United States. But their contribution to public policy really took shape during the crisis to which I will now refer. I have quoted various authors who have written about this. It is interesting to consult these works with hindsight and find some comparisons to our present situation.

We are speaking of generalities; they do have a bearing on what is being discussed here. We are probably experiencing a period of reconfiguration, restructuring of the relationships between political institutions and the civil society. That will affect how we conduct public affairs and define political policy.

[English]

Senator Di Nino: Professor, thank you for some interesting thoughts. You talked about other measures, together with a code. I too wanted to explore that further. One of the thoughts that came to mind is that we as members have a role to play in policing both our own actions and those of our colleagues. I particularly felt that we should include, as one of those other measures, a timely and appropriate response to issues that arise, as opposed to waiting until these actions become scandals, real or perceived. I use as an example a gentleman who was a member of this institution whose attendance was questioned.

Would you not agree that it would be important to create, among ourselves at least, a responsibility to protect the reputation of the institution and its members? We should not wait until we

relations avec les citoyens ne passent pas par les médias. Cela demande un investissement exigeant, bien entendu, mais un investissement de leur part pour être plus présent dans la population.

J'ai signalé plus tôt que la crise qu'on nous présente comme générale, globale, la crise des institutions politiques, la perte de confiance des citoyens, vise d'abord les partis politiques. Ce n'est pas sans précédent historiquement. Il y a un siècle aux États-Unis, on vivait à peu près la même situation. Il y avait un recul inquiétant des taux de participation électorale, comme on le constate aujourd'hui. Je ne sais pas quel a été le taux de participation au Nouveau-Brunswick, hier, mais le bas taux de participation, du moins dans le monde occidental, est un phénomène constant. Le Canada, la France, le Royaume-Uni, le Manitoba, le Québec, partout on a des taux de participation records et des taux de participation planchers.

On a vécu le même phénomène aux États-Unis au tournant du XIX^e et du XX^e siècle. Les partis ont traversé une grave crise. Il y avait, présumait-on à l'époque, une crise des institutions démocratiques. Mais il y a eu réorganisation des rapports entre les institutions publiques et la société civile. Cette restructuration s'est traduite par la fin du monopole du relais qu'exerçaient les partis entre la société civile et les institutions politiques. Une place plus grande était laissée aux groupes d'intérêt.

Tocqueville, dans *De la démocratie en Amérique*, dès les années 1830, parlait de l'importance des groupes aux États-Unis. Mais leur contribution à l'élaboration des politiques publiques a vraiment pris forme lors de cette crise à laquelle je fais référence maintenant. Je donne quelques références d'auteurs qui traitent de cette question. Il est très intéressant de consulter ces ouvrages avec le recul et dire qu'il y a peut-être des rapprochements à faire avec la situation actuelle.

On est dans le domaine des généralités; elles ont une incidence sur les questions traitées ici. On est probablement dans une période de reconfiguration, de restructuration des rapports entre les institutions politiques et la société civile. Cela a une incidence sur la conduite des affaires publiques et la définition des politiques publiques.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Monsieur Hudon, je vous remercie de ces interventions fort intéressantes. Vous avez dit que le code devait être assorti d'autres mesures. Moi aussi je voulais vous demander de nous en dire plus long. Je pense qu'à titre de parlementaires, nous devons surveiller nos actions ainsi que celles de nos collègues. Je crois que nous devrions inclure dans ces autres mesures la réponse appropriée et opportune aux problèmes qui surviennent au lieu de simplement attendre que ces problèmes deviennent des scandales, réels ou perçus. Je pense, par exemple, à un ancien membre de cette institution dont l'absence avait suscité une vive controverse.

Ne convenez-vous pas qu'il serait important de créer, tout au moins à l'interne, une responsabilité, soit celle de protéger la réputation de l'institution et de ses membres? Nous ne devrions

are forced by the media or outside complaints into dealing with these issues. We should take the leadership role and act in a timely and appropriate way. Would you comment on that?

[Translation]

Mr. Hudon: I think we should encourage that type of attitude. Prevention is better than a cure because making up can often be expensive. And sometimes it is too late because the harm has already been done.

One authority on these matters, Mr. Andrew Starck, from the University of Toronto, says that when it comes to conflict of interest you have no choice, you have to strike while the iron is hot. Once the harm has been done, there is no going back.

But I have a serious dilemma when it comes to deciding what should be done. If we go too far, we might create the impression that politicians are so weak, so easily tempted, that they can always be bought. There is such a thing as going too far and having the opposite effect.

My reaction is not intended to discourage you, not in the least; I believe that we must be careful, that there are ways of explaining things to avoid falling into the trap. When someone says that we should have extremely severe measures for public office holders and politicians, I respond by saying yes, this does present a paradox. We want politicians — and public office holders in general — to be absolutely beyond reproach. By forcing these standards on them, we are, in a way, disqualifying them, because they will then be perceived as being so weak that they are unable to think for themselves, and they will have no moral and ethical autonomy.

I know that, in the present context, this position is not a popular one. But I am not here to try and curry favour with politicians. That is not my job. However, I do believe that politics deserve society's respect. I believe that politics is a noble endeavour. In my first year political science course, the English language book titled *In Defense of Politics* is required reading in Quebec. I tell them that I would rather be led by the worst politician than come under military rule.

They understand that. At the same time, I must point out that excessive morality can often be counterproductive. It is no accident that the drop in the number of churchgoers in Quebec happened so quickly. This might not have been so obvious in the cities, but in the rural area where I live, I know what it is to experience excessive moral authority.

This presents a dilemma. Yes, rules must be imposed, and they must be stricter than they are for ordinary citizens, because there is a responsibility attached. At the same time, we must know when to stop. In other words, I am against ethical fundamentalism.

pas attendre d'être forcés par les médias ou par des plaintes du public avant d'intervenir. Nous devrions prendre l'initiative et agir de façon appropriée et en temps opportun. Qu'en pensez-vous?

[Français]

M. Hudon: Je vous dirais qu'il faut encourager ce type d'attitude. Il vaut mieux prévenir que guérir parce que parfois réparer les pots cassés peut coûter très cher. Parfois, ce n'est même pas récupérable parce que le mal est fait.

Une référence incontournable sur ces questions, M. Andrew Starck, de l'Université de Toronto, dit que sur la question des conflits d'intérêt on n'a pas le choix, il faut agir avant plutôt qu'après. Quand le mal est fait, il est difficile de se rattraper.

Maintenant j'ai un sérieux dilemme sur le type de mesures à prendre. Si l'on va trop loin, cela peut créer l'impression que les politiciens sont tellement faibles, qu'ils sont sujets à la vénalité constamment et qu'ils se laissent acheter n'importe comment. Il peut y avoir un effet pervers à aller trop loin, on risque de provoquer l'effet contraire.

Je réagis à des propos qui vont en ce sens, non pas pour décourager l'attitude que vous semblez prôner, absolument pas; je soutiens qu'il faut faire attention, qu'il y a des façons de présenter cela pour nous empêcher de tomber dans ce piège. Je réagis à quelqu'un qui demande des mesures extrêmement sévères à l'égard des titulaires de charges publiques et des politiciens en disant oui, il y a un paradoxe dans tout cela. On veut que les politiciens — et les titulaires de charges publiques plus globalement — deviennent absolument exemplaires. À force de les encadrer, on les disqualifie d'une certaine façon parce qu'ils sont perçus comme tellement faibles qu'ils ne peuvent plus agir eux-mêmes et ils n'ont plus d'autonomie morale et éthique.

Je sais que ce n'est pas une position majoritaire dans le contexte actuel. Je ne suis pas là pour plaire aux gens ou aux titulaires de charges publiques. Ce n'est pas mon rôle. Mais je pense que la politique mérite encore le respect dans nos sociétés. L'activité politique, pour moi, est une activité noble. Quand j'introduis la science politique et que je fais mon cours d'introduction à mes étudiants de première année, ils ont comme lecture obligatoire, en anglais, à Québec, *In Defense of Politics*. Je prends soin de leur dire que j'aime mieux être géré par le plus mauvais politicien que d'être dirigé par les militaires.

Cela fait image. En même temps, je veux signaler que l'excès de moralité produit des effets contraires à ceux recherchés. Ce n'est pas par hasard que le taux de pratique religieuse a baissé aussi subitement au Québec. Peut-être qu'en milieu urbain vous l'avez moins connue, mais en milieu rural d'où je viens, je sais ce que veut dire l'autorité morale qui nous encadre de façon abusive.

J'ai vraiment un dilemme. Oui, il faut imposer des règles, des règles plus sévères que celles que l'on impose aux citoyens moyens, parce qu'il y a une responsabilité. En même temps, il faut savoir ne pas aller trop loin. Autrement dit, je m'en prends au fondamentalisme éthique.

[English]

Senator Di Nino: I am glad you framed your response in that manner because in previous testimony I made a similar comment to one I will make now. Some of us wonder why we need a code, why we need this exercise. Frankly, the experience in Canada has been an exceptionally good one. Our elected and appointed public service officials generally, in the provinces and at the federal level, have behaved themselves admirably. I think the exceptions are few and far between. I am one of those who subscribe to that thought. However, I understand why it is important that we go through this exercise and create some vehicle for judgment, if you wish. I believe the offences that have occurred are so few that I am not sure we really need a code, but I think we should have one.

The point I was trying to make is that in my personal opinion, we should be subjected to a higher standard than the average person in the public. Therefore, we may have to give up some of our privacy and some of the rights enjoyed by the general population because of the responsibility and the authority that we have. From my own experiences and those that we have read, heard about or witnessed in this country, I believe it is important for us to address the situation of one bad apple in the barrel. In the past, when one bad apple clouded all of our reputations, we did not act quickly enough to deal with it. I do not mean to be judgmental necessarily, but we should at least commence some appropriate action to assess and evaluate such a situation. It would save us a lot of grief if we responded in a timely way, rather than waiting until we are forced by the media or by public screaming to act. That was my point. I did not want to leave the wrong impression.

[Translation]

Mr. Hudon: I do not think I am the only one to feel this way. All of society is involved, and we must determine just how far we should go.

Some say that politicians are too lax and not hard enough on themselves. However, surveys have shown that the public does not feel that way. What is interesting, when we look more closely, is that citizens can generally tell the difference. That is encouraging.

[English]

Senator Grafstein: Professor, I deeply appreciate the sensitivity and philosophic base of your comments. Like you, I have a dilemma when I approach a code of conduct. I am very concerned, as are you, about what I consider to be the real danger of a perverse effect if we go too far in this mindless search for the limits of transparency.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Je suis heureux que vous ayez présenté votre réponse de cette façon parce que j'ai déjà, lors d'une réunion précédente, fait le commentaire suivant. Certains d'entre nous se demandent pourquoi nous avons besoin d'un code, pourquoi nous procédons à cette étude. Pour être honnête, l'expérience au Canada a été fort positive. Nos représentants élus et nommés, tant au palier provincial que fédéral, se sont fort bien comportés. Il y a quelques rares exceptions je le reconnais. Je suis de ceux qui sont de cet avis. Cependant, je comprends pourquoi il importe de faire cette étude et d'adopter un mécanisme qui nous permettra de porter des jugements, si je peux m'exprimer ainsi. À mon avis, il y a eu tellement peu d'infractions que je ne sais pas si nous avons vraiment besoin d'un code, mais je crois que nous devrions tout de même en avoir un.

J'essaie simplement de dire qu'à mon avis, nous devrions être tenus de respecter des normes beaucoup plus strictes que monsieur tout le monde. Ainsi, nous ne pourrions peut-être pas préserver notre vie privée dans la même mesure que l'ensemble de la population, ou même jouir des mêmes droits, simplement en raison des responsabilités et des pouvoirs qui nous ont été confiés. Après avoir lu, entendu et vu certaines choses au Canada, et après avoir pris en considération ma propre expérience, j'en suis venu à la conclusion qu'il importe de régler le problème posé par la brebis galeuse. Dans le passé, lorsqu'on identifiait une brebis galeuse, qui nuisait à nos réputations, nous n'intervenions pas assez rapidement pour régler avec le problème. Je ne veux pas nécessairement porter des jugements catégoriques, mais nous devrions tout au moins prendre des mesures pour évaluer ce genre de situations. Nous éviterions bien des problèmes si nous intervenions en temps opportun, plutôt que simplement attendre d'être forcés de le faire par les médias ou le public. C'est ce que je voulais dire. Je ne voudrais pas qu'on ait une mauvaise impression.

[Français]

M. Hudon: Je crois que le dilemme n'est pas seulement le mien. C'est celui de l'ensemble de la société, à savoir jusqu'où peut-on aller?

Certains discours reflètent que les politiciens sont un peu laxistes et ne s'imposent pas de règles suffisamment sévères. Toutefois, des études menées auprès des citoyens démontrent que ceux-ci n'ont pas cette impression. Ce qui est intéressant lorsqu'on examine ces questions, c'est que les citoyens et les citoyennes sont généralement capables de faire les distinctions qui s'imposent. C'est encourageant.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Monsieur Hudon, j'apprécie beaucoup le fondement philosophique de vos commentaires et la délicatesse de votre intervention. Tout comme vous, je me sens un peu déchiré quand je pense au code de déontologie. Tout comme vous, je crains que si l'on pousse trop loin cette soif de transparence, tout cela n'ait un impact inique.

In looking at polls about public office-holders, I see great loss of confidence in two categories. These are where the overwhelming numbers point to a lack of support for public office-holders. One concerns conflicts with respect to the public purse, essentially on the part of office-holders who have access to the public purse, which we as senators do not. The second has to do with the loss of public confidence on a point that my colleague Senator Di Nino raised, that is, the lack of responsiveness to political institutions. This is not necessarily about derelict behaviour of an individual member, but general unresponsiveness. The public is here, the government is here, the parties are here; the people are in need and in pain. Governments cannot respond. They are not organized to respond properly. Therefore there is a lack of confidence. The results of public polls I have seen show mistrust of public institutions, not because of lack of transparency, but essentially because of lack of responsiveness.

You are a great student of Confederation and have touched on the basic point for me, which is how can a public office-holder engage the citizenry in an active way so as not to lose touch and become unresponsive to their needs. The Fathers of Confederation said to senators, "We want you to be engaged in your community. We want you to be active in your community. We want you to be active in your businesses in order to be sensitive to the needs of the region you represent. We want you to be interested in the interests of the region. If you are a farmer, we want you to serve on an agricultural committee. If you are an Aboriginal, we want you to serve on an Aboriginal committee." In effect, it is not so much a conflict, on one paradigm, but active participation.

Therefore, the question for me is: What is the fair balance between dividing one's private interests from the public interests they serve? Again, the Fathers of Confederation were very clear about this. That is our mandate. When we were summonsed here, we were summonsed to be active as legislators, but also to be actively engaged in our region.

How do we do that in a way that establishes guidelines? I have no objection to that because we have stringent guidelines in our rules. Whether we enforce them or not is another question, but we do have guidelines and strong rules. We have a strong Criminal Code. Yet, again going back to Senator Di Nino's comments, perhaps we have not enforced that code that I think exists as effectively as we should.

How do I deal with this dilemma between the mindless need for transparency, which does not solve problems, and ensuring that we in the Senate become engaged?

Let me give you one example and then I will rest my analysis. We are not alone in this. For example, you are a tenured professor. When you become a tenured professor at an institution, it is a life appointment. What is the transparency at

J'ai constaté après avoir étudié les résultats de sondage sur les titulaires de charge publique qu'il existe une forte perte de confiance dans deux catégories. C'est là où on note qu'un très grand nombre de gens n'appuient pas les titulaires de charge publique. Dans un cas, il s'agit d'un manque de confiance à l'égard de ceux qui exercent un contrôle sur les deniers publics, ce qui n'est pas le cas des sénateurs. Dans l'autre, il existe un manque de confiance de la part du public à l'égard de la question qu'a soulevée mon collègue le sénateur Di Nino, soit le manque de sensibilité des institutions politiques. Il ne s'agit pas nécessairement de cas où une personne manquerait à ses devoirs, mais plutôt de l'insensibilité générale. Le public est ici, le gouvernement est ici, et les partis politiques ici; les gens ont des besoins et ont des problèmes. Les gouvernements ne peuvent réagir. Ils ne sont pas organisés pour réagir de façon appropriée. C'est pourquoi il existe un manque de confiance. Les résultats des sondages que j'ai vus démontrent qu'on manque de confiance à l'égard des institutions publiques, pas en raison d'un manque de transparence, mais plutôt en raison d'un manque de sensibilité.

Vous avez étudié en détail la Confédération et vous avez mentionné ce qui à mon avis est l'élément fondamental, soit comment un titulaire de charge publique peut-il engager de façon positive la participation des citoyens pour qu'il soit toujours sensible à leurs besoins. Les Pères de la Confédération ont dit aux sénateurs «Nous voulons que vous participiez au sein de vos collectivités. Nous voulons que vous y jouiez un rôle actif. Nous voulons que vous soyez sensibles aux besoins de la région que vous représentez. Nous voulons que vous vous intéressiez aux intérêts de la région. Si vous êtes un agriculteur, vous devez faire partie du Comité de l'agriculture. Si vous êtes un Autochtone, vous devez faire partie du Comité des affaires autochtones». En fait, il ne s'agit pas vraiment d'un problème causé par un conflit ou par un paradigme, il s'agit plutôt d'une question de participation active.

Il faut donc à mon avis se demander ce qui suit: Quel est le juste équilibre entre ses propres intérêts et les intérêts du public pour un titulaire d'une charge publique? Encore une fois, les Pères de la Confédération ont été bien clairs. C'est notre mandat. Lorsqu'on nous a nommés au Sénat, on nous a chargés de jouer le rôle de législateurs, mais également celui de représentants actifs de notre région.

Comment le faire de façon à établir des paramètres? Je ne m'y oppose pas, parce que nous avons déjà des lignes directrices très strictes dans nos règlements. Nous avons des lignes directrices et des règles bien strictes; à savoir si nous les appliquons ou non, c'est une autre histoire. Nous avons un Code criminel très strict. Pour en revenir, encore une fois, à ce qu'a dit le sénateur Di Nino, peut-être n'avons-nous pas appliqué ce code de façon aussi efficace que nous aurions dû le faire.

Comment composer avec ce dilemme? Comment concilier ce besoin de transparence, qui ne règle aucunement les problèmes, et la participation du Sénat?

Permettez-moi de vous donner un exemple avant de terminer. Nous ne sommes pas les seuls. Par exemple, vous êtes professeur permanent. Lorsque vous devenez professeur permanent dans un établissement, vous êtes nommé à vie. Existe-t-il une certaine

the university? None. There is no transparency at the university. Yet professors are actively engaged in activities because they are mandated in their role as professor to be actively engaged in their field. People are less concerned about the so-called transparency than they are to know that that professor is actively engaged by means of publishing, teaching and so on.

Compare the professor to the senator. Both of us are called for life. Both of us are actively engaged in our communities. One has no transparency whatsoever and the other is called upon to have some transparency.

I have raised two or three issues for you to ponder.

Mr. Hudon: Do you think there is no transparency for university professors? I must disagree with you completely.

[Translation]

Universities and university professors, as well as all of the professions, are subject to the same pressures that you feel. It is cumbersome to try and respect all of the codes of ethics that we now have within universities and publicly funded organizations. Take, for example, the Canadian Social Sciences Research Council as well as the Canadian Institutes of Health Research. Their rules are becoming more and more stringent. No one can escape them.

We already have the Criminal Code. I am not a criminologist. I do not think we can simply rely on the Criminal Code for every request. The same would apply to anything that might become redundant. The media, among other institutions, tend to exaggerate and throw things out of proportion. There is a requirement that does involve everyone, no one is exempt.

My experience as a university professor has allowed me to see the changes that have occurred over the past 25 years. I have been teaching for 25 years. I have witnessed an enormous change over the past few years. In the past 5 years, more and more restrictions have been introduced. And that holds true for all of the professions.

Politicians are the most affected because they are in the public eye. However, they are subject to the same pressures as any other professional or social group in our society.

Look at the new requirements for lobbyists. The federal Parliament has introduced something new to Canada in that regard. The 1988 act, which was implemented in 1989, set a precedent. Look at what has been happening in the past two or three years in Ontario, Quebec, British Columbia, and Nova Scotia: there are more and more of these measures because the demand has been created. This demand can be partly justified but I feel that its effects can be perverse. That is all I wanted to point out. It is inevitable, we have no choice but to respond. Even if the type of code that you are now examining

transparence à l'université? Pas du tout. Il n'existe aucune transparence à l'université. Pourtant les professeurs participent activement à diverses activités parce qu'à titre de professeure, ils doivent jouer un rôle actif dans leur domaine. Les gens ne s'inquiètent pas vraiment de cette soi-disant transparence; ils veulent savoir qu'un professeur joue un rôle actif en publiant, en enseignant et en faisant des choses du genre.

Comparez le professeur au sénateur. Nous occupons tous deux notre poste à titre permanent. Nous jouons tous deux un rôle actif au sein de nos collectivités. Seulement un de nous deux est tenu de faire preuve de transparence.

J'ai soulevé deux ou trois questions auxquelles j'aimerais bien que vous répondiez.

M. Hudon: Vous pensez qu'il n'existe aucune transparence pour les professeurs d'université? Je dois dire que je ne suis absolument pas d'accord avec vous.

[Français]

Les universités et les professeurs d'université, de même que l'ensemble des professions, sont soumis aux mêmes pressions que celles qui s'exercent sur vous. Cela devient lourd de respecter tous les codes de déontologie qui existent maintenant à l'université et ceux provenant des organismes subventionnés. Pensez, par exemple, au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et aux instituts de recherches en santé du Canada. Il y a maintenant des règles de plus en plus lourdes. Personne n'y échappe.

Le Code criminel est déjà là. Je ne suis pas un spécialiste du Code criminel. Il n'est pas suffisant de s'en remettre au Code criminel parce qu'il y a une demande importante. Je penserai la même chose même si une demande devait être redondante. Les citoyens et les citoyennes ont, parfois, cette exigence désormais grossière, exagérée et caricaturée, émanant de certaines institutions tels que les médias. Cette exigence est là. Elle rejoint tout le monde. Personne ne peut y échapper.

Mon expérience d'enseignement à l'université m'a permis de constater tout le changement qu'on a connu depuis 25 ans. J'enseigne à l'université depuis 25 ans. Il y a un changement énorme, et ce, depuis quelques années. Je constate que depuis les cinq dernières années, les contraintes ne cessent d'être multipliées. Cela est vrai pour l'ensemble des professions.

Les politiciens sont donc plus visés et plus touchés parce que leur rôle est public. Toutefois, ils subissent les mêmes pressions que d'autres corps de métier, d'ensembles de professions ou de groupes sociaux de la société.

Regardez les nouvelles exigences imposées aux lobbyistes. Le Parlement fédéral a innové dans le contexte canadien à ce sujet. La loi de 1988, appliquée en 1989, était un précédent. Regardez ce qui se passe depuis deux ou trois ans en Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse: ce genre de mesures se multiplie, parce qu'il y a une demande à ce sujet. Une demande qui est en partie fondée selon moi, mais qui peut avoir des effets pervers. C'est tout ce que je voulais signaler. Elle est inévitable, on ne peut pas faire le choix de ne pas y répondre. Même si un code comme celui dont vous discutez actuellement devait être

might be redundant in terms of the Criminal Code, it is nevertheless important, if only because it will serve to reassure many citizens. You know better than I that often, in politics, it is not what you do but what you appear to do that is important.

[*English*]

Senator Andreychuk: I want to follow up on something on page 3 of your paper. You indicate that you believe that ethics are now replacing classical religious-based morals. In light of the fact that Canada is becoming more and more a country of diverse immigration, as opposed to European immigration as in the past, is this one more reason why ethics in an institution like this, a political institution, are necessary?

In other words, there is no easy community standard that we can find to apply to our behaviour because we have varying examples of behaviour in the community that are acceptable. I am not talking about theft or receiving funds, et cetera. It seems to me it starts with how I perceive myself as a senator is different from how others in the room perceive a senator. We have a slightly different take on it. We often say that 105 senators makes for 105 expectations, styles and commitments, et cetera.

It was not always that way in this institution. If you go back 100 years and looked at the faces, at least of the senators, they might have reflected a certain status, gender and lifestyle. We are now becoming much more diverse in our political life. Is this not one more reason to try to find some consensus on behaviour for the institution?

[*Translation*]

Mr. Hudon: I do not know if the relation is as direct as you suggest. It is true that our society is becoming more and more pluralistic. I find it striking that the last census tells us that Toronto is the most ethnically diverse city in the world. That means that additional requirements are in order.

It means that public democratic institutions must be more sensitive to these situations, that public office holders must be aware of it. This may boil down to the dilemma of representing the interests of these constituents while, at the same time, having a broader public mandate — the general interest as opposed to specific interests, if we want to use the philosophical categories. So, in that case, the requirements would be greater.

I do not think there is a direct link between a code of conduct and a code of ethics. When I say that extra measures are necessary, I am referring to the second point that you raised earlier, Senator Grafstein. The “responsiveness”, receptiveness, and the situation to which you were referring make it even more difficult to be attentive and sensitive to the evolution and change in our societies.

redondant par rapport au Code criminel, je crois qu'il demeure une mesure importante, parce que dans l'esprit de plusieurs citoyens, cela aura un effet rassurant. Vous êtes mieux placés que moi pour savoir que souvent, en politique, les apparences valent plus que les faits.

[*Traduction*]

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais parler de ce que vous dites à la page 3 de votre mémoire, soit que d'après vous l'éthique parvient peu ou prou à suppléer l'effacement des morales classiquement inspirées du domaine religieux. Le Canada accueille de plus en plus d'immigrants venant de pays non européens, contrairement à ce qui s'est fait par le passé alors que pratiquement tous les immigrants venaient d'Europe. Est-ce là une autre raison pour laquelle il importe qu'une institution politique, une institution comme la nôtre, adopte un code de déontologie?

En d'autres termes, il n'y a pas de normes communautaires que nous puissions vraiment appliquer à notre comportement parce que tous les membres de la collectivité, de la communauté, n'ont pas les mêmes normes. Je ne parle pas ici de vols ou de pots-de-vin ou de choses du genre. Je pense que la norme la plus simple, c'est la façon dont je m'identifie comme sénateur. Je perçois ce poste de façon différente des autres personnes dans cette salle. Nous ne voyons pas tous le rôle de sénateur de la même façon. Nous disons que lorsqu'il y a 105 sénateurs, il y a 105 séries d'attentes, 105 styles, 105 genres d'engagement, et cetera.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Si vous pensez au Sénat d'il y a 100 ans, si vous aviez regardé les visages des sénateurs, ils auraient peut-être reflété certains genres, certains modes de vie, certains standings. Nous devenons toujours plus différents les uns des autres. N'est-ce pas là une autre bonne raison d'essayer d'en venir à un consensus sur le comportement de mise au sein de cette institution.

[*Français*]

M. Hudon: Je ne sais pas s'il y a un lien aussi direct que celui que vous suggérez. C'est un fait que notre société est de plus en plus plurielle. Je trouve frappant que les données du dernier recensement nous signalent que Toronto est la ville la plus pluriethnique au monde. En ce sens, cela pose des exigences additionnelles.

Cela veut dire qu'il faut que les institutions démocratiques publiques soient sensibles à cette situation, que les titulaires de charges publiques en soient conscients. On reviendra peut-être, de cette manière, au dilemme de représenter les intérêts de ces commettants et d'avoir, en même temps, l'idée d'un mandat public plus large — l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, pour reprendre des catégories philosophiques. En ce sens, cela pose des exigences plus grandes.

Le lien avec des mesures comme le code de conduite et le code de déontologie ne m'apparaît pas direct. Lorsque je parle de mesures complémentaires nécessaires, cela réfère à ce deuxième aspect que vous souleviez tout à l'heure, sénateur Grafstein. La « responsiveness », la réceptivité et la situation à laquelle vous faites référence viennent rendre encore plus complexe cette obligation d'être attentif et sensible à l'évolution et à l'éclatement de nos sociétés.

Our societies are becoming more and more pluralistic. This means that public office holders will have the added burden of responding and relating to these societies. I may be wrong, but I do not believe there is a direct link to the rules of conduct as they relate to conflicts of interest. There may be a tenuous link if we refer to the second aspect. The drop in confidence that I referred to earlier, does not relate so much to the institutions as to the people who work there. There may be a greater drop in public confidence, but it is a theory, because our societies are becoming more and more complex. It is becoming increasingly difficult to reconcile all of the interests as they relate to various sectors in our society.

Senator Joyal: I imagine that some people listening to us might feel that we are engaging in esoteric debate this morning. I think that some of what you have to say can lead to some very practical approaches.

I would like to quote a definition of ethics and relate that definition to your text:

[English]

Ethics is about moral choices. What is right, and what is wrong.

[Translation]

Ethics is about moral choices. It must tell us, man or woman, what is right and what is wrong.

Moreover, in your text, I quote page 4 of the French version:

[English]

It says in the English version:

The aim of supervising conduct, especially *duty* (the specific aim of a code of conduct) works reasonably well, although it is somewhat thrown off course by being combined more or less satisfactorily with rules of ethics based on determining *what is good or bad*. Strictly speaking, ethics is more prescriptive than a code of conduct.

I will continue in the same language. We have been preoccupied around this table with the determination of the word that we should use. Is it a code of conduct or a code of ethics? We have had that discussion only superficially. This morning, you point out to us quite clearly the important impact of introducing ethics into a code of conduct. It could change the nature of a code of conduct. To me it is a very important approach. We must first ask ourselves if we want a code of ethics or a code of conduct.

In other words, do we want a code that will tell us about our duty, or do we want a code that will contain moral prescriptions. I have my conclusion on that. We live in a secular society and morals are a personal choice. We have fought for that.

In a free and democratic society, as Senator Andreychuk has mentioned, the questions of self-determination of an individual are a matter of his or her own choice. I would resist the

Nos sociétés sont de plus en plus plurielles. Cela pose des exigences additionnelles en termes de réponse, de rapport à ces sociétés pour les titulaires de charges publiques. Le lien — peut-être que je suis fautif — ne se fait pas directement avec les règles de conduite qui ont rapport aux conflits d'intérêts. À la limite, on y revient, si on fait référence à ce deuxième volet. La crise de confiance, j'ai nuancé plus tôt, ne vise pas tellement les institutions mais les gens qui y exercent les fonctions. La crise de confiance est peut-être accrue, mais c'est une hypothèse, du fait que nos sociétés sont de plus en plus complexes. Il devient de plus en plus difficile de concilier l'ensemble des intérêts des secteurs dans nos sociétés.

Le sénateur Joyal: J'imagine que certaines personnes qui nous écouteront auraient peut-être l'impression que nous avons une discussion ésotérique ce matin. Je crois que certains éléments, dans ce que vous nous dites, se traduiront par des approches très pratiques.

Je voudrais vous citer une définition de l'éthique et relier cette définition à votre texte:

[Traduction]

La déontologie, c'est une question de choix moral. La différence entre le bien et le mal.

[Français]

L'éthique est une question de choix moraux. Elle doit nous dire, à l'homme ou à la femme, ce qui est bien ou mal.

Par ailleurs, dans votre texte, je le cite, à la page 4 de votre présentation en français:

[Traduction]

Vous dites dans votre texte:

[...] L'objectif d'encadrement des conduites, spécialement sous l'angle des devoirs — objet propre de la déontologie —, rallie sans trop de peine, mais il est en partie perverti par une assimilation plus ou moins adéquate à des règles éthiques qui, elles, sont centrées sur la détermination de *ce qui est bien ou mal*. Au sens strict, l'éthique se révèle donc plus normative que la déontologie.

Je poursuivrai dans la même veine. Les membres de ce comité se sont demandé quel terme choisir. S'agit-il d'un code de conduite ou d'un code de déontologie? Nous n'avons discuté de la question qu'en termes généraux. Ce matin, vous avez décrit très clairement l'impact important de l'inclusion de questions d'éthique dans un code de conduite. Cela changerait la nature du code de conduite. À mon avis, c'est très important. Nous devons d'abord nous demander si nous voulons un code de conduite ou un code d'éthique.

En d'autres termes, voulons-nous un code qui nous dira ce qu'est notre devoir, ou voulons-nous un code qui fasse état de nos obligations morales. J'ai une opinion bien arrêtée là-dessus. Nous vivons dans une société séculaire et la morale c'est une question de choix personnel. Nous avons lutté pour obtenir cela.

Dans une société libre et démocratique, comme l'a signalé le sénateur Andreychuk, l'autonomie d'un particulier dépend de lui ou d'elle. Je m'opposerais à ce qu'on ajoute un contenu moral à

introduction of moral content into a code of conduct. That is why I resist using the word “ethics,” because if we appoint an ethics officer and we have a code of conduct, it seems to me that we are trying to mix two things.

Would you comment first on that? After which I will have another question, about the system put into place in this proposed code of conduct and the kind of system that could maintain the self-determining approach that we think in a free, democratic and mature society such as Canada’s that we could have.

[Translation]

Mr. Hudon: A code of ethics and a code of conduct are not the same thing. I have already referred to this matter in another text. Deontology and ethics do not refer to the same thing. In English, the distinction is clear: “Code of conduct”, “duties”. In French the terms are almost interchangeable. We use deontology and ethics without distinction. That is a mistake because a code of conduct (code de déontologie), as it is described here in French, refers to duties rather than to conduct and does not define moral principles, that is what is right or wrong.

In a presentation I made at a seminar last fall, a section deals precisely with the distinction between ethics and deontology. I would be inclined to favour a code of conduct rather than a code of ethics. It is through their acts that people’s conduct is assessed, not through pre-established, disembodied principles. That is the problem we face with certain ethical approaches which tend to treat people as if they were not flesh and blood. It is as if they cannot live in a real world in order to be acceptable. In order to live up to the standards they cannot play any role. It does not make sense.

Political leaders do not live outside society, they are a product of society. When they are no longer part of society, then they will be autocrats or technocrats. My position on this subject is clear, even if once again, I do make the point that this is not a discourse that is given much prominence nowadays. Nonetheless, I maintain my stand.

[English]

Senator Joyal: I have another question. It is in relation to that principled approach between ethics and duty.

The role of the “ethics officer,” as it is named in this proposal, has to be in synchronization with what we want to achieve. If we want to achieve moral ethics among parliamentarians, then we have to approach the ethics officer as some kind of a — I will use the old concept of your college years and mine — disciplinary officer.

We have norms that we want to impose and ensure that they will be well respected. If we approach it on the basis of duty and conduct, then it is the individuals who have to make the determination of the implementation of the duty according to their own capacity.

I look at the British model versus what we propose here. You mentioned that we are dealing here with political and societal culture. The British approach to individual determination is to let the people decide for themselves. The traditional francophone

un code de conduite. C’est pourquoi je n’utilise pas le terme «éthique», parce que si nous nommons un commissaire à l’éthique, et que nous avons un code de conduite, c’est comme si on essayait, à mon avis, de mêler deux choses différentes.

Qu’en pensez-vous? Lorsque vous aurez répondu j’aimerais vous poser une autre question sur le système créé par ce code de conduite et le genre de système nécessaire pour maintenir l’autonomie que nous prisons dans une société libre et démocratique comme le Canada.

[Français]

M. Hudon: Un code d’éthique et un code de déontologie, ce n’est pas la même chose. J’y ai déjà fait référence dans un autre texte d’ailleurs. La déontologie et l’éthique ne renvoient pas aux mêmes choses. En anglais, c’est clair: «Code of conduct», «duties». En français, il y a quasi-interchangeabilité entre les termes. On utilise déontologie et éthique indistinctement. C’est une erreur, parce qu’un code de déontologie, comme il est intitulé en français ici, renvoie aux devoirs et non aux conduites et ne définit pas les principes moraux: ce qui est bien ou ce qui est mal.

Vous allez voir dans une présentation que j’ai faite, lors d’un colloque auquel j’ai participé l’automne dernier, qu’il y a une section précisément sur la distinction entre l’éthique et la déontologie. Je suis plutôt partisan d’un code de déontologie plutôt que d’un code d’éthique. C’est dans l’action qu’on évalue la conduite des gens. Ce n’est pas à partir de principes prédéfinis et désincarnés. C’est le problème qu’on rencontre avec certaines approches éthiques: On désincarne les acteurs. Ils doivent vivre en dehors du monde pour être acceptables. Ils doivent vivre en dehors de tout rôle pour être jugés corrects. Cela n’a pas de sens.

Les dirigeants politiques ne travaillent pas en dehors de la société, ils sont issus de la société. Le jour où ils n’en feront plus partie, on aura affaire à des autocrates ou à des technocrates. Mes positions sont claires à ce sujet, même si encore une fois, je dis que ce n’est peut-être pas un discours fortement relayé par les temps qui courent. Je ne déroge pas sur ce point.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Je désire poser une autre question sur cette distinction entre le devoir et l’éthique.

Le rôle du «responsable de l’éthique», comme on le propose, doit être compatible avec nos objectifs. Si nous voulons assurer l’éthique morale chez les parlementaires, le responsable de l’éthique doit être, pour reprendre un vieux concept qui existait lorsque nous étions tous au collège, une sorte de préfet de la discipline.

Nous voulons imposer des normes et nous voulons nous assurer qu’elles seront bien respectées. Si nous parlons de conduite et de devoir, ce sont les personnes visées qui devront s’assurer de respecter ces paramètres en fonction de leur propre capacité.

Je compare le modèle britannique au modèle que l’on propose ici. Vous avez dit qu’il s’agissait ici d’une culture sociétale et politique. L’approche britannique est caractérisée par le fait qu’on laisse les gens décider d’eux-mêmes si ce qu’ils font est approprié.

approach is that there is a system and you have to fit into it. There are safeguards here and there to ensure that you follow the system.

The British model is called “code of conduct.” There is no such thing as an ethics officer in the British code. There is a registrar. In other words, the individuals make a statement for themselves. The registrar, on the basis of experience, will give advice, and that remains between the two of them.

We do not have such a well-delineated model. It borrows from both sides and tries to blend the two. I do not say that it is not a good model. I am trying to understand what we are doing and if what is proposed will meet the overall objective of transparency and higher accountability of politicians to their constituencies, to put it in the broadest terms.

On the basis of your study of other regimes, and you have produced a paper entitled “Comparative Systems,” how do we ensure that we have a model in which there would be an obligation for the individual parliamentarians to declare some interests, but in a way that does not impose on the system a disciplinary officer with a stick, who says, “You did something wrong. You did something right.” Someone will always be watching.

That is inimical to what I have always thought is one of the great achievements of humankind, that is, freedom of mind, especially for politicians, who are supposed to be mature and responsible.

We are supposed to have — and it is not mentioned often — a certain sense of honour. I believe in that. I think that a society where politicians do not have a sense of honour and do not cultivate that sense of honour is losing one of its fundamental values. As you said yourself, we then enter into a fundamentalism of rules, whereby we need to have rules everywhere because we do not believe that individuals behave correctly. When you call upon the honour of a person, that honour is self-determined. That is an essential element in the structuring of a system and the pervasive values when we propose a code of conduct for parliamentarians, in order to avoid falling into the trap that you have described.

[*Translation*]

Mr. Hudon: I am much more comfortable with the British model but I am not in your position. The problem that I share with you is that I live in North America. Expectations are not the same. I cannot be satisfied with the British model, even though I am more comfortable with it.

It is interesting that you referred to Quebec. It is true that in francophone culture, and in Quebec in particular, there is a tendency to impose even stricter rules. I do not intend to digress, here but, I think it would be interesting to refer briefly to the code

La façon francophone traditionnelle de faire les choses, c’est qu’on crée un système et vous devez le respecter. Il y a des mesures de protection qui permettent d’assurer que vous respectez les paramètres du système.

Le modèle britannique est un «code de conduite». Le code britannique ne prévoit pas le poste de responsable de l’éthique. Il prévoit plutôt un poste de registraire. En d’autres termes, les personnes visées font une déclaration. Le registraire, s’inspirant de son expérience, offrira des conseils, et cette consultation demeure confidentielle.

Nous n’avons pas un modèle aussi précis. En fait, notre modèle s’inspire de deux choses bien différentes et c’est de concilier toutes les caractéristiques. Je ne dis pas que ce n’est pas un bon modèle. J’essaie simplement de comprendre ce que nous faisons et je me demande si ce que l’on propose permettra d’atteindre l’objectif de la transparence et d’une plus grande reddition de comptes des politiciens auprès de ceux qu’ils représentent, ce qui est le principe le plus général ou global de cette proposition.

Vous avez étudié d’autres régimes, vous avez rédigé un document intitulé «Étude comparative de système»; pouvez-vous donc me dire comment nous pouvons nous assurer que notre modèle force les parlementaires à divulguer certains intérêts sans pour autant imposer la présence d’un responsable de la discipline qui, muni d’un bâton, dira «Vous avez fait quelque chose de mal, vous avez fait quelque chose de bien». Quelqu’un surveillera toujours ce qui se passe.

Cela va à l’encontre de ce que j’ai toujours jugé être une des grandes réalisations de l’humanité, soit la liberté de penser, ce qui est tout particulièrement important pour les politiciens qui sont censés être responsables et mûrs.

Nous sommes censés avoir un certain sens de l’honneur même si on en parle rarement. J’y crois sincèrement. Je crois qu’une société dans laquelle les politiciens n’ont pas de sens de l’honneur et ne cultivent pas ce sens perd une de ses valeurs fondamentales. Vous l’avez dit vous-même, nous nous retrouvons alors dans un système normatif où il y a des règles pour tout et partout parce que nous ne croyons pas que les gens se comportent correctement. Lorsque vous invoquez l’honneur d’une personne, cet honneur est déterminé par ce particulier. C’est un élément essentiel de la création d’un système et des valeurs intrinsèques lorsque nous proposons un code de conduite pour les parlementaires, justement pour éviter ce piège que vous avez décrit plutôt.

[*Français*]

M. Hudon: Je suis beaucoup plus à l’aise avec le modèle britannique, mais je ne suis pas dans votre position. Le problème que je partage avec vous, c’est que je vis en Amérique du Nord. Les attentes ne sont pas les mêmes. Je ne peux pas me contenter du modèle britannique, même si je suis plus à l’aise avec lui.

Il est intéressant que vous fassiez référence au Québec. C’est vrai qu’en plus, dans la culture francophone, québécoise en particulier, il existe une tendance à imposer des règles plus strictes encore. Ce n’est pas une diversion que je veux faire, mais il

of professional conduct for lobbyists in Quebec and the Quebec Lobbyists Registration Act.

This act on transparency and the practice of lobbying in Quebec is not similar to the Registry Act adopted by the Parliament of Canada. One immediately notes a much more pronounced tendency to moralize. The dilemma now faced by managers is whether they should prosecute people who have not registered. It is a serious dilemma. In any intervention of this type, whether it be a code of conduct for the registry of lobbyists or other similar legislation, the first principle to respect is that people must be dealt with in good faith, otherwise everyone becomes a suspect. It does not require much to reach the stage when everyone can be seen as guilty.

In my presentation in November, I said that when everyone is viewed with suspicion, then there's hardly any room for finding people guilty or innocent. Considering everyone under suspicion is a trap that one can fall into.

I prefer a code of conduct. In my presentation I referred to an article in the newspaper *Le Monde*. In the French context, they start from a different principle, and I quote:

[English]

A code of honour should be to the politician what the Hippocratic Oath is to the physician...

[Translation]

However, I think we must be careful, the comparison may not be valid, because a code of conduct is not the same thing when we are talking about physicians, lawyers, journalists or university professors. A code of medical ethics is strict. It has disciplinary measures since access to the profession is controlled. Anyone may become a journalist or even be elected or hold public office. There are no exams to pass. We know that in the case of professions, there are very clear distinctions. It is interesting to consult the code of conduct of the Professional Federation of Journalists of Quebec on this point. It has a very long preamble to explain that this code does not contain any disciplinary power. This is understandable since the profession is an open one. The Federation of Journalists cannot exercise discipline in the same way as the College of Physicians or the Bar could do with respect to physicians or lawyers.

A code of honour should be to the politician what the Hippocratic Oath is to the physician, except that the conditions are different. What I am saying makes the issue even more complex and shows that it cannot be dealt with in a superficial or cursory way. Your questions about a code of ethics or conduct are important. They raise issues in terms of institutional arrangements, but I do not know how to solve them. The choice between a code of conduct and a code of ethics is an interesting one. You are contemplating an ethics officer. What would be the role of the ethics

m'apparaît intéressant de faire cette courte référence au Code de déontologie des lobbyistes au Québec et à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au Québec.

Cette loi sur la transparence et la pratique du lobbyisme au Québec n'est pas semblable à la Loi sur l'enregistrement que l'on retrouve au Parlement canadien. Il y a tout de suite une tendance plus forte à la morale. Le dilemme actuel rencontré par les gestionnaires est de savoir s'ils doivent se mettre à la poursuite des gens qui ne sont pas enregistrés. C'est un sérieux dilemme. Dans toute intervention du genre, que l'on parle de code de déontologie, de l'enregistrement des lobbyistes ou d'autres lois ou mesures du genre, il y a un premier principe à respecter: il faut partir de la bonne foi des gens, sinon tout le monde devient suspect. On n'a pas besoin de pousser très longtemps pour arriver à rendre tout le monde coupable.

Dans ma présentation de novembre, je disais que quand tout le monde est suspect, il n'y a presque plus de coupables, ni d'innocents non plus. Présenter tout le monde comme suspect, c'est le piège dans lequel on peut tomber.

Je préfère le code de déontologie. J'ai cité dans ma présentation un article du journal *Le Monde*. Dans le contexte français, on part de plus loin que nous, et je cite:

[Traduction]

Un code d'honneur devrait être pour le politicien l'équivalent du serment d'Hippocrate pour un médecin...

[Français]

Par contre, je dirais «attention», la comparaison est peut-être boiteuse, parce qu'un code de déontologie, ce n'est pas la même chose quand on parle des médecins, des avocats, des journalistes ou des professeurs d'université. Un code de déontologie pour les médecins, c'est strict. Il y a des mesures disciplinaires, car l'entrée dans la profession est contrôlée. Tout le monde peut devenir journaliste et à la limite être élu ou exercer des charges publiques. Il n'y a pas d'examens d'entrée à passer. Alors on voit déjà que dans le monde des professions, il y a des distinctions très nettes. Il est intéressant de consulter le code de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec sur ce point. Il y a un très long préambule pour expliquer que ce code n'a pas de pouvoir disciplinaire. On comprend cela, parce que la profession est ouverte. La Fédération des journalistes ne peut pas exercer la discipline de la même manière que le Collège des médecins ou le Barreau pourrait le faire à l'égard des médecins ou des avocats.

Un code d'honneur doit être aussi important pour les politiciens que le serment d'Hippocrate l'est pour les médecins, sauf que les conditions sont différentes. Ce que je suis en train de dire rend la question encore plus complexe et signale qu'on ne peut pas traiter ce sujet de façon superficielle et à la sauvette. Le questionnement que vous avez sur le code de déontologie ou sur le code d'éthique est important. Il pose des problèmes en termes d'agencement institutionnel, mais je ne sais pas comment le résoudre. Il y a une certaine curiosité si vous retenez l'approche du

officer? A disciplinary officer? If so — it is not for me to make decisions for parliamentarians here — I would have reservations about that.

[English]

The Chairman: Professor Hudon, you speak of the idea of a code of honour in France, the code of conduct in Great Britain, and, as we were speaking before the session began, you said that these are more lax structures than that proposed here before us. We heard from witnesses yesterday that the code should be applied with a light hand. Even though theirs is a more lax structure to begin with, it should be applied with a light hand, something the clerk repeated several times.

It strikes me that perhaps these less onerous structures arise out of the class structure in Europe. There is a very definite system of elites in Europe, and it may be assumed that elites would have the highest possible positions within society. The ideas held by the elites are not necessarily widespread in general European society.

Here in Canada, as in all of North America, we are a more egalitarian society. We perhaps know ourselves to be fallible. We are equal with all other citizens and we assume that other citizens are fallible. Perhaps the need for a more stringent code in North America arises out of that basic difference between our societies.

Mr. Hudon: You are right. On the other hand, I think it is changing in Europe.

The Chairman: Is it becoming more egalitarian?

Mr. Hudon: What was asked for in *Le Monde* a couple of weeks ago is new, but it will become more widespread in Europe, in France in particular.

[Translation]

It is true that when society consisted of the elite and the masses, or the elite and the general public, that was so. You could see it in the schools. Authority still meant something at school. But that is less and less so. The gap between European and North American societies is narrowing. One important factor that contributes to these changes in Europe is the European Union. The European Parliament is changing the political culture significantly in Europe, old Europe, as George Bush said. The arrival of Scandinavians in the European Parliament is transforming European political culture. The British are a bit more distant, but the French can't get away from it. They are in the heart of Europe, it affects them.

I was saying that you were right, but at the same time, it is less and less so. I think that the trend is toward a convergence of our European and North American political cultures.

code de conduite ou du code de déontologie. Vous avez affaire à un conseiller en éthique. Il s'agit de voir comment on conçoit le rôle du conseiller en éthique. Comme un préfet de discipline? Si c'est le cas — je n'ai pas à prendre les décisions pour les parlementaires ici — je ne serais pas tout à fait à l'aise avec cela.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Hudon, vous parlez du code d'honneur en France, du code de conduite en Grande-Bretagne, et, comme vous me l'avez dit avant la réunion, il s'agit de structures moins rigides que ce qu'on propose ici. Des témoins nous ont dit hier que le code ne devrait pas être appliqué de façon trop rigide. Même si les structures qui existent dans ces pays sont moins rigides, le code ne devrait pas être appliqué de façon trop stricte, c'est d'ailleurs ce qu'a répété le greffier à plusieurs reprises.

Je pense qu'il est possible que ces structures moins lourdes soient attribuables au système de classes en Europe. Il y a un système d'élites très clair en Europe, et on peut supposer que ces dernières occuperaient les postes les plus importants au sein de la société. Les idées de l'élite ne sont pas nécessairement celles des simples citoyens en Europe.

Ici au Canada, comme dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, nous avons une société plus égalitaire. Nous savons peut-être que nous ne sommes pas infaillibles. Nous sommes les égaux de tous les autres citoyens et nous supposons qu'eux aussi ne sont pas infaillibles. Peut-être un code plus strict et plus rigide s'impose-t-il en Amérique du Nord en raison des différences qui existent entre notre société et la société européenne.

M. Hudon: Vous avez raison. Cependant, je crois que les choses changent en Europe.

La présidente: L'Europe s'oriente-t-elle vers des sociétés plus égalitaires?

M. Hudon: Ce qu'on a demandé dans cet article du *Monde* il y a deux semaines est quelque chose d'absolument nouveau, mais c'est une chose qui sera demandée partout en Europe, tout particulièrement en France.

[Français]

Il est vrai que dans la structure de la société élite-masse, élite-population, c'était le cas. On le voit jusque dans les écoles. L'autorité voulait dire encore quelque chose à l'école. Mais c'est de moins en moins le cas. L'écart est de moins en moins grand entre les sociétés européennes et nos sociétés nord-américaines. Un des facteurs importants qui contribuent à ces changements en Europe, c'est l'Union européenne. Le Parlement européen est en train de changer la culture politique de façon importante pour l'Europe, la vieille Europe, comme le disait George Bush. Les Scandinaves qui arrivent au Parlement européen sont en train de transformer la culture politique européenne à ce sujet. Les Britanniques sont un peu plus distants, mais les Français ne peuvent pas y échapper. Ils sont au coeur de l'Europe, cela les rejoint.

Je disais que vous aviez raison, mais en même temps, c'est de moins en moins vrai. Je crois que l'évolution va plutôt dans le sens d'un rapprochement entre nos cultures politiques, européennes et nord-américaines.

Senator Ringuette: You seem to have a pretty good idea of what the public thinks and expects of the political apparatus. Given that the House of Commons and the Senate are different institutions, in terms of their make-up, responsibilities and accountability requirements, do you think that we could have two codes of ethics with two separate mechanisms for public perception? What do you think about that?

Mr. Hudon: Two codes of ethics — yes, that would be possible and defensible. As a matter of fact, that is the trend elsewhere. If you look at the Australian Parliament, they have two different codes. In the British Parliament, there are two different codes. There is no objection in principle. How the public will react, I cannot say. I know a thing or two about Canadian public opinion, as may you. I have just had more time to read. That is the difference between you and me. Otherwise, I do not know how Canadians would react. I do not think it is a fundamental issue. It might be better to have codes that reflect the unique features of each institution, the Senate and the House of Commons.

When you ask Canadians if they trust these institutions, we know that politicians get a very low score and rank behind journalists. But when you look at the institutions themselves, Canadians distinguish between the Senate and the House of Commons. They trust the Senate less, because the Senate is not accountable. It is accountable, but not directly to the Canadian public. People know what goes on there, but being elected is important to a certain number of Canadians. That is not what we are here to discuss today, but it is a distinguishing feature between the two institutions. There is no objection in principle to having two codes. That is clear.

[English]

Senator Grafstein: One of the things I was taken by in the professor's paper is that experience is very important. In other words, let us take concrete experience and build on that. I have been here for close to 20 years and there have been 2 examples of misconduct. We corrected one. The other was corrected by the courts, which found that the complaints made against a particular senator were not well founded. There was a third answered by the court. Essentially, in 20 years there have been 3 examples. That is important.

The British have said, which I think is not really a British thesis but a French thesis, that experience should precede activity. They say, "Let us proceed cautiously and carefully with this code and then take a look at experience. If experience requires additional or stronger measures, let us take them."

This code is something that has been presented to us. It has not evolved out of this committee. It is a top-down as opposed to a bottom-up code, which is fine, because we are where we are.

Le sénateur Ringuette: Vous me semblez saisir le pouls de la population dans ses pensées, ses réflexions et ses exigences sur l'appareil politique. Étant donné que la Chambre des communes est une institution différente du Sénat, dans sa composition, ses responsabilités et ses exigences de transparence, croyez-vous qu'on pourrait avoir deux codes de déontologie avec deux mécanismes distincts pour la perception du public? Quelles sont vos impressions à ce sujet?

M. Hudon: Deux codes de déontologie; oui, c'est possible et cela se défend. D'ailleurs, c'est la tendance que l'on peut observer ailleurs. Si vous allez au Parlement australien, vous constaterez la présence de deux codes différents. Au Parlement britannique, il y a deux codes différents. Il n'y a pas d'objection de principe. Comment la population réagira-t-elle, je ne peux vous répondre. J'ai certaines connaissances de l'opinion publique canadienne, comme vous pouvez en avoir. J'ai tout simplement eu plus de temps pour lire. C'est la différence entre vous et moi. Autrement, je ne sais pas comment les Canadiens et les Canadiennes réagiraient. Je ne crois pas que ce soit une question fondamentale. Il vaut peut-être mieux avoir des codes qui tiennent compte des spécificités de chacune des institutions, le Sénat et la Chambre des communes.

Quand on demande aux Canadiens s'ils font confiance aux institutions, on sait que les politiciens ont une cote très basse et qu'ils viennent après les journalistes. Mais quand on regarde les institutions comme telles, ils font une distinction entre le Sénat et la Chambre des communes. Ils font moins confiance au Sénat, parce que le Sénat n'est pas redevable, ne rend pas compte. Il rend compte mais pas vraiment à la population canadienne. On sait ce qui se passe, mais l'épreuve électorale, pour un certain nombre de citoyens, est importante. Ce n'est pas le débat d'aujourd'hui, mais il reste que c'est un élément qui distingue les deux institutions. Il n'y a pas d'objection de principe au fait qu'il y ait deux codes. C'est clair.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Une des choses qui m'a frappé dans le document préparé par le professeur Hudon est qu'il signale que l'expérience est très importante. En d'autres termes, inspirons-nous d'expériences concrètes. Je suis au Sénat depuis près de 20 ans et il y a eu pendant cette période deux cas d'inconduite. Nous avons réglé un de ces problèmes. L'autre a été réglé par les tribunaux qui ont jugé que les plaintes formulées contre un sénateur n'étaient pas vraiment fondées. Un troisième cas a été réglé par les tribunaux. En fait, en 20 ans, il y a eu trois exemples d'inconduite. C'est important.

Les Britanniques ont dit, et en fait je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une thèse britannique mais bien française, que l'expérience devrait précéder l'action. Ils disent «Soyons prudents à l'égard de ce code et étudions l'expérience. Si l'expérience indique qu'il nous faut prendre d'autres mesures ou des mesures plus strictes, nous le ferons».

Ce code nous a été présenté. Il n'est pas le résultat d'une étude par notre comité. Il s'agit d'un code qui nous est imposé d'en haut et non pas le résultat d'une approche ascendante; il n'y a rien de mal à cela puisqu'après tout nous sommes là où nous sommes.

Is it not better for the public interest in the long term to base our practices and our codes of conduct on experience, as opposed to confusing perceptions that may not answer any problems and may even accelerate them, as you say?

That is a long, difficult question. Perhaps you can respond more succinctly.

[Translation]

Mr. Hudon: It is impossible to answer your question in a few words. Yes, experience is important and it is interesting to see that people with more experience within institutions have different attitudes from other people. The views I am presenting are from the outside.

[English]

I am speaking from the outside. I am aware of that and I must remain aware. I am not telling you, you should or should not. I am not in a position to do that.

[Translation]

All I did was simply mention a few ideas and some theoretical and practical principles taken from some studies that may, I hope, be useful and provide you with food for thought.

I will not go any further. My intention is definitely not to dictate anything to you.

For example, I would be uncomfortable telling you to review the terminology used in a particular section of your code. That is up to you. You have your own perceptions and experience and they must inform the process in which you are involved at the moment. I will stop there. It is not within my power or my intention to tell you what to do or how to do it.

[English]

The Chairman: I thank you very much, Professor Hudon, for spending time with us this morning. We have had an interesting and intriguing conversation around this table.

The committee will move in camera for consideration of a report on a completely different matter, and we will give people a few minutes to clear the room. I believe we should carry on with just the committee staff, rather than everyone else.

The committee continued in camera.

Ne vaut-il pas mieux pour l'intérêt à long terme du public de fonder nos pratiques et nos codes de conduite sur l'expérience au lieu de s'inspirer de perceptions confuses qui pourraient au lieu de régler les problèmes en créer, comme vous l'avez dit?

Je sais que c'est une longue question, une question difficile. Peut-être pourrez-vous y répondre de façon plus succincte.

[Français]

M. Hudon: Il est impossible de répondre à votre question en deux mots. Oui, l'expérience est importante et il est intéressant de voir que les gens qui ont plus d'expérience dans les institutions ont des attitudes différentes des autres personnes. Les points de vue que je présente sont pris de l'extérieur.

[Traduction]

Je vois ces choses de l'extérieur. J'en suis conscient et je ne dois pas l'oublier. Je ne vous dis pas ce que vous devriez faire. Je ne suis pas en mesure de le faire.

[Français]

Ce que j'ai simplement fait, c'est évoquer quelques idées, quelques principes parfois théoriques, mais parfois pratiques à partir d'études qui peuvent vous servir, je l'espère, à alimenter vos propres réflexions.

Je n'irai pas plus loin, je n'ai surtout pas l'intention de vous dicter quelque chose.

Je serais mal à l'aise de vous dire, par exemple, qu'à tel article de votre code, il faudrait revoir la terminologie. Cela vous appartient. Vous avez vos perceptions et votre expérience. Cette combinaison de perception et d'expérience doit inspirer l'exercice auquel vous vous prêtez actuellement. Je m'arrête là. Je n'ai surtout pas le pouvoir, ni l'intention de vous dire quoi faire ni comment le faire..

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Hudon, d'être venu nous rencontrer ce matin. Nos échanges ont certainement été fort intéressants.

Le comité poursuivra ses travaux à huis clos pour étudier un rapport sur une question complètement différente; nous donnerons aux gens quelques minutes pour quitter la salle. Je crois que seul le personnel du comité devrait rester dans la salle.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



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

TÉMOINS

Monday, June 9, 2003

From the House of Lords:

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

Chris Jacobs, Principal Secretary to the Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

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

Tuesday, June 10, 2003

From Université Laval:

Raymond Hudon, Professor.

Le lundi 9 juin 2003

De la Chambre des lords:

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

Chris Jacobs, secrétaire principal privé du lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

Brendan Keith, greffier principal, Justice et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Le mardi 10 juin 2003

De l'Université Laval:

Raymond Hudon, professeur.