



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Committee on

**Rules, Procedures
and the Rights of
Parliament**

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Tuesday, March 24, 2009

Issue No. 3

First meeting on:

Consideration of the *Rules of the Senate* (rule 86(1)(f)(i)) —
procedural considerations arising from
amendments to the Conflict of Interest Code for Senators

Second meeting on:

Consideration of the *Rules of the Senate* (rule 86(1)(f)(i)) —
questions of privilege

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité permanent du

**Règlement, de la
procédure et
des droits du Parlement**

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mardi 24 mars 2009

Fascicule n° 3

Première réunion concernant :

L'examen du *Règlement du Sénat* (article 86(1)(f)(i)) —
questions de procédure découlant de l'amendement
du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs

Deuxième réunion concernant :

L'examen du *Règlement du Sénat* (article 86(1)(f)(i)) —
questions de privilège

TÉMOIN :
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable David P. Smith, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Brown	Keon
Cools	* LeBreton, P.C.
Corbin	(or Comeau)
* Cowan	Losier-Cool
(or Tardif)	McCoy
Duffy	Nolin
Fraser	Robichaud, P.C.
Furey	

*Ex officio members

(Quorum 4)

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

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président : L'honorable David P. Smith, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Brown	Keon
Cools	* LeBreton, C.P.
Corbin	(ou Comeau)
* Cowan	Losier-Cool
(ou Tardif)	McCoy
Duffy	Nolin
Fraser	Robichaud, C.P.
Furey	

* Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 24, 2009
(4)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day, at 10:04 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Brown, Corbin, Duffy, Fraser, Furey, Joyal, P.C., Keon, Losier-Cool, McCoy, Nolin, Oliver, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (14).

In attendance: Jean-Rodrigue Paré, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The chair informed the committee that he has initiated discussions with the chair of the Internal Economy Committee on a working group on Senate operations, and will report on the progress as discussions continue.

Pursuant to rule 86(1)(f)(i), the committee considered procedural considerations arising from the amendments to the Conflict of Interest Code for Senators.

WITNESS:

Senate of Canada:

Charles Robert, Principal Clerk, Chamber Operations and Procedure Office.

At 10:10 a.m., Mr. Robert made a presentation and answered questions.

After debate, Senator Robichaud moved that Mr. Robert prepare draft options for the rules, but not on omnibus bills.

The question being put on the motion, it was adopted.

Senator Corbin moved that staff prepare a draft paper on evolution of omnibus bills in the Parliament of Canada.

The question being put on the motion, it was adopted.

Pursuant to rule 86(1)(f)(i), the committee considered a draft report on the notice requirements for questions of privilege.

At 11:19 a.m., it was agreed that the committee proceed in camera and that senators' staff be allowed to remain.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 24 mars 2009
(4)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 10 h 4, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Brown, Corbin, Duffy, Fraser, Furey, Joyal, C.P., Keon, Losier-Cool, McCoy, Nolin, Oliver, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (14).

Également présent : Jean-Rodrigue Paré, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le président informe le comité qu'il a entamé des discussions avec le président du Comité de la régie interne dans le cadre d'un groupe de travail chargé d'examiner les procédures du Sénat, et qu'il fera état de l'avancement des discussions.

Conformément au sous-alinéa 86(1)(f)(i) du Règlement —, le comité procède à l'examen des questions de procédures découlant de l'amendement du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs.

TÉMOIN :

Sénat du Canada :

Charles Robert, greffier principal, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre.

À 10 h 10, M. Robert fait un exposé et répond aux questions.

Après débat, le sénateur Robichaud propose que M. Robert prépare des options préliminaires pour le Règlement, mais pas pour les projets de loi omnibus.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Corbin propose que le personnel prépare un document de travail sur l'évolution des projets de loi omnibus au Parlement du Canada.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Concernant le sous-article 86(1)(f)(i) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport sur les exigences relatives aux préavis concernant les questions de privilège.

À 11 h 19, il est convenu que le comité poursuive sa réunion à huis clos et que le personnel soit autorisé à rester dans la pièce pendant la discussion.

At 11:41 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 11 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 24, 2009

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 10:04 a.m., pursuant to rule 86(1)(f)(i) of the *Rules of the Senate*, to examine procedural considerations arising from the amendments to the Conflict of Interest Code for Senators.

Senator Donald H. Oliver (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I welcome everyone to the committee. Before I go into the business of the day, I would like to call to your attention that I had been asked to have a meeting with Senator Furey, who is the chair of the Internal Economy Committee, to discuss with him work that had been done before by an advisory committee or working group. We wanted to discuss the possibility of having a similar advisory committee or working group of the committees of Rules, Procedures and the Rights of Parliament and Internal Economy. I have had that meeting with Senator Furey and we have agreed to meet again. That is pursuant to Senator Nolin's request, so we will be meeting again. Senator Furey will be here later today and may want to add another word to that. That is in relation to a review of Senate practices and so on.

[*Translation*]

On today's agenda is another visit from Mr. Charles Robert, Principal Clerk with the Chamber Operations and Procedure Office.

Mr. Robert has graciously agreed to discuss with the committee procedural issues arising from the amendment to the Conflict of Interest Code for Senators. Following his presentation and our subsequent discussions, if time allows, we will consider a draft report on points of order and questions of privilege.

[*English*]

Before I call on Mr. Robert to make a presentation, I have asked the clerk if we could first have before us the report of the committee on a code of conflict so we could know what evil we have to remedy. That document is being prepared now and it will be brought before us shortly. I have not seen it myself, but we should have that so we can understand what Mr. Robert will be saying should be fixed or remedied in our rules.

As I understand it, if a senator now were to be in a committee or in the chamber and makes a declaration that he or she may have a conflict, and if that senator wanted to participate in a debate in committee or in the chamber, he or she would not have the right to participate or to vote. If someone were to stand up and say, "Your Honour, I would like to do this," the Speaker has no power. One of the things Mr. Robert will outline to us is what he recommends we might want to do by way of amendments to the rules to overcome those two problems.

Mr. Robert, please proceed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 mars 2009

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 10 h 4, conformément à l'article 86(1)f(i) du *Règlement du Sénat*, en vue d'examiner des questions de procédure découlant des modifications apportées au Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à tous. Je voudrais vous signaler, avant de passer à l'ordre du jour, que j'ai rencontré le sénateur Furey, président du Comité de la régie interne, pour discuter des travaux qui avaient été effectués dans le passé par un comité consultatif ou un groupe de travail, et pour explorer avec lui la possibilité de créer un mécanisme similaire pour nos deux comités. Donc, je me suis entretenu avec le sénateur Furey et nous avons convenu de nous rencontrer de nouveau. Cette réunion a eu lieu à la demande du sénateur Nolin. Le sénateur Furey va se joindre à nous plus tard. Il voudra peut-être dire quelques mots au sujet, entre autres, de l'examen des pratiques du Sénat.

[*Français*]

L'ordre du jour inclut une autre visite de M. Charles Robert, greffier principal, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre.

Monsieur Robert a généreusement accepté de discuter des questions de procédure découlant de l'amendement au Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs. Après sa présentation et notre discussion subséquente, si le temps le permet, nous allons passer à l'examen d'une ébauche de rapport sur les rappels au Règlement et les questions de privilège.

[*Traduction*]

Avant de céder la parole à M. Robert, je tiens à préciser que j'ai demandé au greffier de nous remettre une copie du rapport sur les conflits d'intérêts pour que nous sachions quelles dispositions doivent être modifiées. Il est en train de préparer le document, qui sera distribué sous peu. Je ne l'ai pas encore vu, mais nous devrions l'avoir en main pour bien comprendre les modifications que M. Robert propose au Règlement.

D'après ce que je crois comprendre, le sénateur qui déclare en comité ou en chambre qu'il pourrait être en situation de conflit d'intérêts ne peut participer à un débat ou à un vote en comité ou en Chambre. Si un sénateur se lève et dit : « Monsieur le Président, je veux faire telle ou telle chose », le Président ne peut intervenir. M. Robert va nous expliquer, entre autres, les modifications qu'il recommande que nous apportions au Règlement pour régler ces deux problèmes.

Monsieur Robert, nous vous écoutons.

Charles Robert, Principal Clerk, Chamber Operations and Procedure Office, Senate of Canada: Mr. Chair, honourable members of the committee, on May 29 last year, the Senate adopted the fourth report of the Standing Committee on Conflict of Interest for Senators. Along with implementing an amended version of the Conflict of Interest Code for Senators, the report contains the following recommendation:

[Translation]

Our committee believes that consequential amendments and adjustments will have to be made to the Rules of the Senate. Your committee recommends, therefore, that the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament undertake a review of possible amendments to the Rules of the Senate in order to repeal rules 65(4) and 94(1), to incorporate within the Rules of the Senate those elements of the Code on which points of order should be able to be raised, and to provide for the institutional consequences of a branch of the Code.

[English]

It is for that purpose that I am speaking to you this morning.

The key, as I see it, is that the Speaker's authority with respect to the code is currently limited to those points expressly incorporated into the rules, rule 18(2.1). This includes the process for recording declarations in the journals, rule 32.1; for appointing the committee's membership, rule 85 (2.1); and for dealing with its reports, rule 97 and various parts of it.

There are currently no means to limit or challenge, through enforceable rules, a senator participating in debate or voting on matters covered by the code, even when the senator has declared an interest. As I understand it, any challenge to a senator speaking or voting would currently have to be taken up under the process the code establishes in paragraph 15. This process occurs outside the chamber and provides no immediate redress to a complaint raised in the chamber or in committee at the time the alleged breach occurs.

This could cause concern. At its extreme — and I underline this case — it could lead to the passage of a bill at third reading on a close vote. Once the bill has left the Senate, no corrective measure would be available to deal with the passage of the bill.

[Translation]

Enforcement of the code is a matter of some sensitivity, which the committee may wish to explore.

It directly concerns the interaction between the processes established under the Conflict of Interest Code for Senators and the procedures governing the operations of the Senate and its committees.

There are different approaches that the committee could take to deal with substantive issues related to the Code and its enforcement in the Senate and in committee.

Charles Robert, greffier principal, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre, Sénat du Canada : Monsieur le président, honorables membres du comité, le 29 mai 2008, le Sénat a adopté le quatrième rapport du Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs. En plus de mettre en œuvre une version modifiée du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs, le rapport renferme la recommandation suivante :

[Français]

Notre comité croit qu'il faudra apporter des modifications et des ajustements au *Règlement du Sénat* en conséquence. Il recommande donc que le comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement mène une étude pour examiner des modifications au *Règlement du Sénat* qui abrogeraient les articles 65(4) et 94(1), intégreraient au *Règlement du Sénat* les éléments du Code pouvant faire l'objet d'un rappel au règlement et prévoieraient les conséquences institutionnelles associées à la violation du code.

[Traduction]

C'est ce que je vais tenter de vous expliquer aujourd'hui.

Le problème, à mon avis, est le suivant : à l'heure actuelle, l'autorité du Président, en ce qui concerne le code, se limite aux questions expressément intégrées à l'article 18(2.1) du Règlement. Cela comprend l'inscription des déclarations dans les journaux, soit l'article 32.1, la nomination des membres du comité, qui fait l'objet de l'article 85(2.1), et les mesures concernant les rapports, lesquelles sont décrites dans diverses parties de l'article 97.

Aucun mécanisme n'est prévu pour limiter ou contester, au moyen du Règlement, le droit des sénateurs de débattre de questions visées par le code ou de voter sur ces questions, même si le sénateur a déclaré avoir un intérêt dans celles-ci. Si j'ai bien compris, toute contestation en ce sens doit être assujettie à la procédure établie à l'article 15 du code. Cette procédure se déroule à l'extérieur du Sénat. Aucune mesure corrective immédiate n'est prévue lorsque l'inobservation présumée du code fait l'objet d'une plainte au Sénat ou en comité.

Cette situation pourrait poser des problèmes. À l'extrême — et j'insiste là-dessus —, elle pourrait entraîner l'adoption d'un projet de loi à l'étape de la troisième lecture à l'issue d'un vote serré. Une fois que le projet de loi quitte le Sénat, il n'est plus possible d'apporter des mesures correctives.

[Français]

La question de l'application du code dans les débats est plutôt délicate et le comité voudra peut-être l'examiner.

Elle concerne directement l'interaction entre les processus prévus par le code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs et les procédures régissant les travaux du Sénat et de ses comités.

Il existe différents moyens que le comité pourrait considérer pour traiter des questions substantielles reliées au code et son application au Sénat et en comité.

The rules could be amended to allow the Speaker to intervene to prevent a senator who has made a declaration that has not been retracted from taking part in the debate or from voting. In the case of such an amendment, the committee could consider provisions allowing the Speaker to announce before a vote the names of those senators who have made a declaration that has not been retracted. It could be helpful if declarations and retractions made in committee were also recorded in the Journals. A centralized record is kept separately by the Senate Ethics Officer.

[English]

This committee may therefore wish to consult with the Standing Senate Committee on Conflict of Interest for Senators to review what, if any, changes to either the Rules of the Senate or the Conflict of Interest Code for Senators may be required to provide a mechanism in the chamber or in committee under the rules to challenge a senator's vote or speech on a matter on which a declaration has been made.

With respect to the first recommendation that was proposed in the paragraph I read, rules 65(4) and 94 (1) deal with the characteristic of a pecuniary interest. Rule 65(4) provides that:

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

Rule 94(1) applies to a committee in a similar fashion.

Versions of these rules have existed since 1906. There are, however, no known cases of them being invoked either to prevent a senator from voting or to disallow senators' votes.

[Translation]

The prohibition contained in the rule appears quite narrow, focussed as it is on an interest to which the public does not have access. In practice, it is probable that any matter that falls under this provision is now covered by the Conflict of Interest Code for Senators, which is more fully developed than this rule and has a specific enforcement regime.

[English]

Given the lack of the use of rules 65(4) and 94(1), there is no apparent reason why they cannot be deleted once the broader issue of how debating and voting on matters covered by the code will be dealt with in terms their procedural consequences.

That is my outline of what I believe is the question facing this committee with respect to the report that was adopted last year dealing with the changes to the rules that might be implicated through the adoption of the changes to the code.

Le Règlement pourrait être modifié pour permettre au Président d'intervenir pour empêcher qu'un sénateur, qui a fait une déclaration qu'il n'a pas rétractée, participe au débat ou à un vote par appel nominal. Dans le cadre de cette modification, le comité pourrait considérer la possibilité que le Président annonce, avant un vote, les noms des sénateurs ayant fait une déclaration et n'ayant pas effectué une rétractation. Ce processus serait aidé si les déclarations et rétractations faites en comité étaient également inscrites dans les journaux; un dossier central est conservé séparément par le conseiller sénatorial en éthique.

[Traduction]

Le comité voudra peut-être consulter le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs pour examiner, s'il y a lieu, les modifications à apporter au *Règlement du Sénat* ou au Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs afin de prévoir un mécanisme, en Chambre ou en comité en vertu du Règlement, permettant de contester le vote ou le discours d'un sénateur sur une question ayant fait l'objet d'une déclaration.

Concernant la première recommandation qui a été formulée et que j'ai lue, les articles 65(4) et 94(1) traitent de l'intérêt pécuniaire. L'article 65(4) prévoit ce qui suit :

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

L'article 94(1) s'applique de la même façon au comité.

Ces versions datent de 1906. On ne connaît toutefois aucun cas où ces dispositions auraient été invoquées pour empêcher un sénateur de voter ou pour annuler son vote.

[Français]

L'interdiction prévue par ces articles semble très précise portant expressément sur un intérêt que ne partage pas le public. En pratique, il est probable que toutes questions visées par ces dispositions soient maintenant couvertes par le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs qui est beaucoup plus détaillé que cette disposition et qui prévoit un régime d'application bien précis.

[Traduction]

Les articles 65(4) et 94(1) n'étant pas utilisés, il n'y a aucune raison apparente de ne pas les supprimer, une fois réglée la question, plus vaste, suivante : les conséquences en matière de procédure qu'entraîne la participation à un débat et à un vote sur un sujet visé par le code.

Voilà, à mon avis, la question que doit trancher le comité relativement au rapport adopté l'an dernier sur les changements dont le Règlement doit faire l'objet par suite des modifications apportées au code.

The Chair: Thank you very much, Mr. Robert. You have outlined some of the philosophy behind possible problems between the Conflict of Interest Code for Senators and the *Rules of the Senate*. Have you drafted any particular clauses that you think might cure the problem? Do you have anything to lay before us now?

Mr. Robert: No; I did not venture into that territory without the permission of the committee. I thought it would be better to wait to see what the committee wishes to do and follow the instructions that I might receive from it.

The Chair: In terms of the power of the Speaker, is one of the things that you are suggesting that there should be some amendment to the rules so that the Speaker would have authority to deal with a request to have someone participate in the debate?

Mr. Robert: In effect, yes. As it stands now, rule 18(2.1) explicitly limits the authority of the Speaker. If we eliminate rule 64 —

The Chair: Could you read rule 18(2.1), please?

Mr. Robert: Yes. It states:

18(2.1) With respect to the *Conflict of Interest Code for Senators*, the authority of the Speaker is limited to matters expressly incorporated into these rules.

If the question were to arise with respect to a senator participating in debate where a declaration of interest has been made, for example, in committee or in voting, the rules of the Senate as currently constituted do not provide a vehicle whereby the Speaker could intervene directly on behalf of the Senate to say, “No. Your vote should not be allowed.”

The point of the extreme case was to say that there could be consequences that, though extreme, are not entirely unrealistic.

The Chair: Thank you.

Senator Andreychuk: For clarification, as I understand it, we went through conflict of interest and we made some suggestions there on this issue. It was as a result of that that the rules need to be improved. It was not particularly the role of the Speaker per se because we were starting with what was the most appropriate way for a senator to disclose an interest, pecuniary or otherwise. We wanted a proper procedure to allow a senator to come forward and say, “Look, on this bill I may have an interest or a conflict. Therefore, I am withdrawing from the debate, both in the committee and on the floor.”

As I understand it, we finished the Conflict of Interest Code for Senators and gave it some logic and it led us to saying that now there is some conflict within the rules and that process. What we really need is which rules within the rules ambit need to be changed and clarified to come into line with the conflict of interest. That is what we are after. We are not looking for more powers for the Speaker. We are not looking for other issues. We

Le président : Merci beaucoup, monsieur Robert. Vous avez décrit certains des problèmes qui pourraient exister entre le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs et le *Règlement du Sénat*. Avez-vous des dispositions à proposer qui permettraient de régler le problème? Avez-vous rédigé quelque chose à ce sujet?

M. Robert : Non. Je n'ai pas osé le faire sans l'autorisation du comité. J'ai pensé qu'il serait préférable d'attendre la décision et les directives du comité.

Le président : Pour ce qui est de l'autorité du Président, faudrait-il, à votre avis, modifier le Règlement afin d'accorder au Président le pouvoir de répondre à la demande d'un sénateur qui souhaite participer à un débat?

M. Robert : Oui. À l'heure actuelle, l'article 18(2.1) limite de manière explicite la compétence du Président. Si nous supprimons l'article 64...

Le président : Pouvez-vous nous lire l'article 18(2.1), s'il vous plaît?

M. Robert : Oui. Il dispose ce qui suit :

18(2.1) En ce qui concerne le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, la compétence du Président se limite aux questions expressément intégrées au présent Règlement.

Si le droit d'un sénateur de participer à un débat sur une question ayant fait l'objet d'une déclaration en comité, par exemple, ou encore à un vote, le *Règlement du Sénat*, à l'heure actuelle, ne prévoit aucun mécanisme permettant au Président d'intervenir directement au nom du Sénat et de dire : « Non. Vous n'avez pas le droit de voter. »

Cela pourrait, à l'extrême, entraîner des conséquences qui ne sont pas entièrement irréalistes.

Le président : Merci.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais avoir des précisions. Si j'ai bien compris, le Code régissant les conflits d'intérêts a fait l'objet d'un examen et des changements ont été proposés. C'est en raison de ces changements que le Règlement doit être modifié. Ce n'est pas vraiment le rôle du Président en tant que tel qui est en cause ici, mais plutôt la façon la plus appropriée pour un sénateur de divulguer un intérêt, pécuniaire ou autre, dans une affaire. Nous voulons une procédure adéquate qui permet à un sénateur de dire : « Écoutez, pour ce qui est de ce projet de loi, j'ai peut-être un intérêt ou je suis peut-être en conflit. Par conséquent, je me retire du débat en comité et en Chambre. »

Donc, le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs a fait l'objet d'une étude et des changements y ont été proposés dans le but de le rendre plus cohérent, sauf qu'il y a maintenant un conflit entre le code et le Règlement. Ce que nous devons faire, c'est déterminer quelles dispositions du Règlement doivent être modifiées et clarifiées pour rendre celui-ci conforme au code. Voilà ce que nous devons faire. Nous ne voulons pas obtenir plus

are trying to bring the rules to be consistent with the conflict of interest rules.

Am I correct in that summary? That was my understanding as to why we were looking at it here.

The Chair: The report of the committee says explicitly, in the last paragraph, “to incorporate within the *Rules of the Senate* those elements of the code, on which points of order should be able to be raised.”

Mr. Robert is saying that it may not be possible to raise a point of order if the Speaker has no authority to hear it.

I understand that that is why Mr. Robert is raising the Speaker question.

In the report as tabled it says: “In the *Rules of the Senate* those elements of the code on which points of order should be able to be raised and to provide for the institutional consequence of breach of the code.”

Mr. Robert: As I understand it now, when I look at the elements thus far where the code has been incorporated into the rules, addressing the point that you specifically raised, Senator Andreychuk, I do not think there is currently anything in the rules that says where a senator has declared an interest, potential or real, that senator is prohibited from participating in debate on a bill or motion and in voting on either.

It would be possible to frame an amendment to the rules, which would be incorporated in the general rules of debate, that would explicitly reference a declaration. Perhaps 18(2.1), even though it is relatively narrow, could be wide enough to allow the Speaker to apply that rule if it is invoked as a point of order.

The difficulty might be whether this committee would consider it appropriate for the Speaker to take pre-emptive action. There are two approaches to take. You either try to avoid the problem at the outset or you deal with the problem once you realize it exists.

The problem with disallowing the vote is that it is always much more difficult than trying to prevent a vote, particularly if the item to which it is related is no longer in the hands of the Senate.

Senator Andreychuk: We were always conscious in the Conflict of Interest Committee that we were facilitating senators’ ability to do the right thing, if I can use that broad phrase. If they felt there was an apparent as opposed to a real conflict, they wanted to come forward and disclose it, because the perception is as important as the reality. The code was finished and so was the debate on it. However, now we need to have a discussion on which is the best way, within the rules, to facilitate the objective of senators.

Do we put this authority in the hands of the Speaker or do we rest it elsewhere? Once we give it to the Speaker, it is out of the hands of the senators. Do we want the exercise of the discretion to be with the Senate in a peer situation, or do we want to give it

de pouvoirs pour le Président, ou encore régler d’autres problèmes. Nous voulons rendre le Règlement conforme aux dispositions du code.

Est-ce que j’ai bien résumé la situation? J’ai l’impression que c’est pour cette raison que nous nous penchons là-dessus aujourd’hui.

Le président : Le rapport du comité précise de manière très claire dans le dernier paragraphe, et je cite : « d’intégrer au *Règlement du Sénat* les éléments du code pouvant faire l’objet d’un rappel au Règlement. »

D’après M. Robert, il se peut qu’aucun rappel au Règlement ne puisse être fait si le Président n’a pas le pouvoir de l’entendre.

Je comprends pourquoi M. Robert soulève la question du pouvoir du Président.

Le rapport qui a été déposé dit bien : « ... intégrer au *Règlement du Sénat* les éléments du code pouvant faire l’objet d’un rappel au Règlement, et de prévoir les conséquences institutionnelles associées à l’inobservation du code. »

M. Robert : Je jette un coup d’œil aux éléments qui ont été incorporés jusqu’ici au Règlement, et je fais allusion au point que vous avez soulevé, sénateur Andreychuk, et je constate qu’il n’y a aucune disposition dans celui-ci qui précise que le sénateur qui a déclaré avoir un intérêt, potentiel ou réel, dans une affaire ne peut participer à un débat ou à un vote sur un projet de loi ou une motion.

Il serait possible d’apporter au Règlement une modification qui porterait explicitement sur les déclarations et de l’incorporer aux règles générales de débat. L’article 18(2.1), même s’il est de portée plutôt restreinte, pourrait être utilisé par le Président si un appel au Règlement était formulé.

La question est de savoir si le comité juge approprié que le Président intervienne à l’avance. De deux choses l’une : soit vous essayez d’éviter le problème dès le départ, soit vous vous attaquez au problème une fois que vous êtes conscient de son existence.

Il est beaucoup plus difficile d’annuler un vote que d’essayer de l’empêcher, surtout si le Sénat n’est plus saisi de la question qui fait l’objet d’un vote.

Le sénateur Andreychuk : Le Comité sur les conflits d’intérêts des sénateurs a toujours cherché à aider les sénateurs à faire ce qui s’impose, si je peux m’exprimer ainsi. S’ils estiment être dans une situation de conflit d’intérêts apparent ou réel, ils doivent le dire, parce que la perception est aussi importante que la réalité. Le code a été passé en revue, et le débat est clôturé. Or, voilà que nous devons déterminer quelle est la meilleure façon, dans le cadre du Règlement, de faciliter le travail des sénateurs.

Devons-nous confier ce pouvoir au Président ou à quelqu’un d’autre? Une fois que le Président a ce pouvoir en main, les sénateurs ne peuvent plus rien faire. Voulons-nous que ce pouvoir discrétionnaire soit exercé par des pairs au Sénat, ou voulons-

pre-emptively to a Speaker, who then takes the authority away from the senators? That is the philosophical debate we always have when we are looking at the Speaker versus the chamber.

Mr. Robert: To respond to part of the dilemma you are raising, if it is in the rules, it belongs to the Senate. It may be enforced by the Speaker, but if it is enforced by way of a ruling, it is still appealable to the Senate.

The same thing happens with virtually all aspects of the Speaker's role. The Senate has insisted that the appeal process remain in place for virtually all rulings of the Speaker. That plays to the philosophical outlook you think is appropriate, which you just described with respect to the Senate and how it exercises its ultimate authority.

Senator McCoy: I support Senator Andreychuk's comments. It seems to me that, particularly on conflict of interest, the Senate itself, the chamber and all of us, need to maintain our role in terms of maintaining appropriate decorum as well as appropriate behaviour, which is the instance under conflict of interest.

Without belabouring this point, I would strongly resist any attempt to vest any authority in the Speaker. Our Speaker has no authority. We ask the Speaker to take on certain functions on our behalf, as a moderator would in any debate, but he or she has no authority, and we should keep it that way.

Senator Joyal: I want to add an element of consideration for the sequence of decisions, which seems to me to be important.

When a senator makes a declaration in a committee that he or she has an interest, under section 12 of the code the chair of the committee causes the declaration to be recorded in the minutes of the proceedings of the committee, so it stays with the committee.

The question I raise is, if that interest is maintained, what happens when the issue comes before the chamber. There is no presumption that what happened in the committee is part of the record of the chamber. In other words, there is a missing link.

The Chair: Does that mean that the senator has to stand up in the chamber and make the same declaration?

Senator Joyal: He would have to make that same declaration. We could consider a procedure through which the chair of the committee caused the declaration to be recorded in the minutes of the proceedings of the committee and the minutes of the proceedings of the committee were transferred to the Clerk of the Senate. Then the chamber would have knowledge of it.

My suggestion is that, if we allow a motion or intervention to be made in the full Senate before a vote is taken, that must be settled before the vote is called, because once a vote is called there can be no motion. Once the Speaker has called the vote, there is no way to stop that procedure. The rule is quite strict, and I think we should maintain that rule.

nous le confier par anticipation au Président, qui en privera ensuite les sénateurs? Voilà le débat philosophique auquel nous sommes toujours confrontés quand il est question de confier des pouvoirs au Président ou à la Chambre.

M. Robert : Pour répondre en partie au dilemme que vous soulevez, les dispositions du Règlement relèvent du Sénat. Elles peuvent être appliquées par le Président, mais lorsqu'elles sont présentées sous forme de décision, elles peuvent faire l'objet d'un appel devant le Sénat.

Il en va de même pour presque toutes les facettes du rôle du Président. Le Sénat a insisté pour que le processus d'appel reste en place afin que presque toutes les décisions du Président puissent y être assujetties. Il faut voir quelle orientation philosophique vous jugez appropriée pour le Sénat, et vous venez de la décrire, et comment celui-ci exerce son pouvoir ultime.

Le sénateur McCoy : Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk. Il me semble que, en ce qui concerne notamment les conflits d'intérêts, le Sénat lui-même, la Chambre et le comité, doivent conserver leur rôle à l'égard du décorum qu'il faut maintenir et des comportements appropriés qu'il faut adopter, puisque cette question relève des conflits d'intérêts.

Je ne veux pas trop insister là-dessus, mais je vous encourage vivement à ne pas chercher à accorder des pouvoirs au Président. Il n'en a pas. Nous lui demandons d'assumer certaines tâches en notre nom, comme le ferait un animateur dans n'importe quel débat, mais il n'a aucune autorité, et les choses devraient rester telles quelles.

Le sénateur Joyal : Il y a un autre point qui doit être pris en considération pour ce qui est des décisions. Je le juge important.

Lorsqu'un sénateur déclare en comité qu'il a un intérêt dans une affaire, le président du comité fait consigner la déclaration, en vertu de l'article 12 du code, au procès-verbal de la séance du comité, ce qui veut dire que le comité en est informé.

La question que je me pose est la suivante : si cet intérêt demeure intact, que se passe-t-il lorsque la question est débattue en Chambre? Nous ne pouvons pas présumer que la déclaration consignée au procès-verbal du comité figurera également dans le compte rendu de la Chambre. Autrement dit, il y a un élément qui manque.

Le président : Est-ce que cela veut dire que le sénateur doit faire la même déclaration en Chambre?

Le sénateur Joyal : Il faudrait qu'il le fasse. Le président du comité pourrait consigner la déclaration au procès-verbal de la séance du comité et transférer ensuite celui-ci au greffier du Sénat. La Chambre en serait alors également informée.

Si nous acceptons qu'une motion soit présentée au Sénat avant la tenue d'un vote, il faut que la question soit réglée avant que celui-ci n'ait lieu, car une fois qu'une question est mise aux voix, aucune motion ne peut être déposée. Une fois que le Président demande le vote, la procédure ne peut être interrompue. La règle en ce sens est très claire, et je crois qu'il faut la maintenir.

If the Speaker has to make a statement, on the *Journals of the Senate*, that a certain senator is not entitled to vote according to the rules, because there is a recorded declaration, the Speaker would have to make that statement before we formally proceed with the vote.

If anyone has a point of order to raise, for example, because the senator in question had retracted his declaration, that would have to be settled before the vote is nominally called.

Our procedure to settle that issue would have to take place before the vote is called. We must not wait until the Speaker has called the vote, because it would then not be acceptable.

If we ask the deputy clerk to prepare this, we should be very precise on where we want that issue to be settled.

Next, rule 65(4) and rule 94 of the *Rules of the Senate* mention pecuniary interest.

As you know, our understanding of the interests of a senator is wider than merely pecuniary interests. Pecuniary interest is a very well-defined kind of interest while the code talks about an interest. I think we should review those two sections of the *Rules of the Senate* to put those issues in sync with the code, because one is more restrictive than the other.

In other words, you might have to make a declaration of interest in the committee in the context of the code, but you would not have to make it in the Senate because it is not essentially a pecuniary interest in the limited meaning of that term. You would be in an untenable position, because in the committee you are not allowed to participate and vote but in the Senate you would be allowed to do both. You understand the contradiction there.

That is why the committee unanimously recommended in May, when we tabled our report, that we review the obligations under rules 65(4) and 94(1) to ensure they are equivalent to those we have under the code, which affects procedures in committees. I am just restating the need to do that, in the context of the scope of the code versus the scope of the standing *Rules of the Senate*. There is no doubt in my mind that that is something we have to settle now, so we do not have a problem.

My last point — and I want to draw the attention of the senators to this — is an important issue that concerns all of us, that being the omnibus bills. Now I am addressing Senator Andreychuk specifically, as she is the Vice-Chair of the Conflict of Interest Committee. At the committee, we studied and discussed the issue that arises when a senator has a conflict of interest with one clause of an omnibus bill. We know omnibus bills; they might amend five different statutes. We experienced that recently.

The question is, if a senator has a conflict with one statute included in an omnibus bill but does not have any interest with the five other statutes in the bill, is he or she entitled to vote on the other sections of the bill or not, or should he or she have to withdraw for the whole of the bill? That is a very real issue. As

Si le Président doit statuer, en se fondant sur les *Journaux du Sénat*, qu'un sénateur ne peut voter d'après les dispositions du Règlement, car il a fait une déclaration et que celle-ci est consignée, il doit en faire l'annonce avant que le vote formel n'ait lieu.

Si quelqu'un souhaite invoquer le Règlement, par exemple, parce que le sénateur en question a rétracté une déclaration antérieure, il doit le faire avant que le vote officiel n'ait lieu.

La question doit être réglée avant la tenue du vote. Nous ne pouvons attendre que le Président ait demandé le vote, car cette façon de faire est inacceptable.

Si nous demandons au sous-greffier de préparer une modification là-dessus, nous devons préciser très clairement à quel moment nous voulons que la question soit tranchée.

Par ailleurs, les articles 65(4) et 94 du *Règlement du Sénat* traitent des intérêts pécuniaires.

Comme vous le savez, les intérêts d'un sénateur, d'après ce que nous croyons comprendre, ne se limitent pas uniquement aux intérêts pécuniaires. L'intérêt pécuniaire est très bien défini dans le Règlement. Le code, lui, parle uniquement des intérêts. Il faudrait revoir les deux dispositions du *Règlement du Sénat* pour qu'elles cadrent avec ce que dit le code, car il y a un document qui est plus restrictif que l'autre.

Autrement dit, il se pourrait que l'on soit obligé de déclarer un intérêt en comité dans le cadre du code, mais pas au Sénat, parce qu'il ne s'agit pas d'un intérêt pécuniaire au sens restreint de ce terme. On se retrouverait dans une position intenable, car la participation au débat et au vote serait interdite en comité, mais pas au Sénat. D'où la contradiction qui existe.

C'est pourquoi le comité a recommandé unanimement en mai, lorsque nous avons déposé notre rapport, que nous examinions les obligations énoncées aux paragraphes 65(4) et 94(1) pour nous assurer quelles sont équivalentes à celles prévues par le code, ce qui touche aux procédures des comités. C'est simplement pour nous rappeler que nous devons y voir, pour que concordent la portée du code et celle du *Règlement du Sénat*. Il me paraît évident que nous devons régler la question immédiatement, alors je ne crois pas que cela pose problème.

Le dernier point que je veux apporter, et je tiens à attirer l'attention des sénateurs là-dessus, est une question importante qui nous concerne tous, c'est-à-dire les projets de loi omnibus. Je m'adresse plus particulièrement au sénateur Andreychuk, puisqu'elle est la vice-présidente du Comité sur les conflits d'intérêts. Le comité a étudié les problèmes qui se posent lorsqu'un sénateur est en conflit d'intérêts à l'égard d'une des dispositions d'un projet de loi omnibus. Nous savons ce qui se passe avec les projets de loi omnibus; ils peuvent parfois modifier cinq lois différentes. Nous l'avons d'ailleurs vu récemment.

Voici le problème qui se pose : supposons qu'un sénateur est en conflit d'intérêts à l'égard d'une des lois couvertes par un projet de loi omnibus, mais pas des cinq autres; pourra-t-il voter pour les autres sections du projet de loi ou devra-t-il se retirer complètement du processus de vote? C'est un problème très réel.

Mr. Robert has mentioned more generally, one vote is sometimes very important issue. That is particularly true for an omnibus bill that is a financial bill proposed by the responsibility of the government. I have seen amendments to bills passing with one vote in the 11 years I have been in the Senate. You will understand that this issue could become a very sensitive issue.

In this context, it is better for the issue to be clear before the vote is taken. If I can refer to a parallel situation: When the Speaker votes, he always votes before anyone else to ensure that he maintains his neutrality. If a senator has to withdraw from a vote, it must be made very clear before the vote that such a senator is not voting in order to maintain the integrity of the voting process. This seems to me to be a very important matter, especially if a bill is carried by one vote or lost by one vote.

We wrestled with that issue because it is a real issue. It is not academic. It could happen, especially when there is an omnibus bill. I have to suggest, as Senator Andreychuk has put very rightly, there is the appearance of a conflict. Where do we draw the line when there is the appearance of a conflict? We rule in the context of maintaining the integrity of the institution.

That is my second point about the time at which such an issue can be raised and is a difficult issue to settle. It reinforces my opinion that the procedure has to be very clear and well-defined about the sequence of steps when a senator is identified as not able to vote because he or she is in a conflict of interest. That I think is a very important issue to settle before we have a problem to face and have a question of privilege and everything else that you might understand would be raised in relation to that.

The Chair: Those are three extremely good points. Before turning to Senator Fraser, I will ask you one question. I have been in committee when senators have disclosed a conflict and the chairman has, as you have said under the rules, noted it and it became part of the proceedings of the committee. I have also been in the chamber when senators have stood in their place and announced a conflict and the Speaker has then risen and said senator X has made a declaration and I ask that this be reported in the journals, which it was.

Is there any difference in the procedure in a committee and in the chamber?

Senator Joyal: There is not difference per se. The chair asks that the declaration be recorded either in the minutes of the committee or in the *Journals of the Senate*. Where there is a possible missing link is when the senator makes that declaration in the committee and it is recorded in the committee, but the chamber is not aware of what happened in the committee per se as long as the minutes of the committee are not reprinted in the *Journals of the Senate*.

Comme M. Robert l'a mentionné dans un contexte plus général, un vote peut parfois faire pencher la balance. C'est particulièrement vrai dans le cas de projets de loi de nature financière proposés conséquemment à la responsabilité du gouvernement. Au cours des 11 années que j'ai passées au Sénat, j'ai pu voir des modifications à des projets de loi adoptées par une majorité d'une voix. Vous comprendrez que cela pourrait devenir très problématique.

Tout compte fait, il serait préférable de régler cette question avant de passer au vote. Permettez-moi de faire un parallèle avec une situation semblable : lorsque le Président vote, il le fait avant tout le monde pour s'assurer de maintenir sa neutralité. Si un sénateur doit se retirer du processus, il faut que ce soit très clair avant que le vote n'ait lieu, afin de préserver l'intégrité du processus de mise aux voix. J'estime que c'est un détail primordial, surtout si un projet de loi est adopté ou rejeté par une majorité d'une seule voix.

Nous avons débattu de la question, car c'est plus qu'une situation purement théorique. Cela pourrait très bien se produire, particulièrement dans le cas d'un projet de loi omnibus. Je dois mentionner, comme le sénateur Andreychuk l'a très bien dit, qu'il faut penser qu'il peut y avoir apparence de conflit d'intérêts. Mais où doit-on tirer la ligne à cet égard? Nous devons trancher de façon à préserver l'intégrité de l'institution.

Il faut par ailleurs déterminer quand il est nécessaire de signaler un conflit d'intérêts, et ce n'est pas évident. Il est ainsi très important que les procédures définissent très clairement les étapes à suivre lorsqu'on détermine qu'un sénateur n'a pas droit de vote en raison d'un conflit d'intérêts. C'est un point qu'il faut absolument régler avant d'avoir des problèmes avec la question du privilège et tout ce qui pourrait en découler.

Le président : Vous avez soulevé trois excellents points. Avant de céder la parole au sénateur Fraser, je vais vous poser une question. J'ai été témoin de deux façons de faire. J'ai déjà vu un sénateur signaler un conflit d'intérêts en comité, et le président, comme vous l'avez indiqué conformément au Règlement, l'a noté pour que ce soit consigné au compte rendu des délibérations du comité. Il est aussi parfois arrivé qu'en Chambre un sénateur se lève pour signaler un conflit d'intérêts, à la suite de quoi le président s'est aussi levé pour dire que tel sénateur avait fait une déclaration et demandé que ce soit transcrit dans les journaux, ce qui a été fait.

Les procédures sont-elles différentes qu'on soit en comité ou en Chambre?

Le sénateur Joyal : Il n'y a pas vraiment de différence. Le président peut demander que la déclaration soit consignée dans le compte rendu des délibérations du comité ou dans les *Journaux du Sénat*. La où il peut y avoir un manque, c'est lorsqu'un sénateur fait cette déclaration en comité; la Chambre n'est pas vraiment au courant de ce qui se passe en comité tant et aussi longtemps que le compte rendu n'est pas réimprimé dans les *Journaux du Sénat*.

If the same senator is in the same situation in the chamber as they were in the committee, the chamber must be aware that that senator has already withdrawn from the debate and is not allowed to vote. That is where, if we have the chance of adjusting the standing *Rules of the Senate*, we must take care of that situation because it would avoid an imbroglio of some sort.

I do not want to burden you with an additional explanation, but that is why in our report in May we recommended a procedure to allow a senator to retract a declaration. In a committee, a senator might suddenly realize that he or she might be in a conflict of interest and make a declaration which is recorded in the minutes of the committee. After consulting the SEO, the senator may be advised that there is no conflict of interest. In that case, it should be possible for the senator to withdraw the declaration.

The code reflects the procedure we recommended on this. For the same reasons that I mentioned earlier, that declaration made in the committee, recorded in the committee, that such a senator withdraws their declaration would have to be transferred to the Senate in exactly the same way to maintain the ability of the senator to vote.

There is a two-way kind of solution to that. The important thing is to determine the sequence of events where that procedure must take place, to ensure that we maintain both the objective of the code and the capacity of the Speaker to cause the information to be brought to the attention of the chamber.

Senator Fraser: Senator Joyal, to whom I am very grateful for that explanation, has answered the specific question I had, but since I now have the floor I will make a small observation if I may.

I am persuaded that we do need to address this difficulty in our rules. I also take, however, the broader point about a certain tendency that does exist to talk about the authority of the Speaker in circumstances where it is not, strictly speaking, necessary or sometimes even appropriate. Therefore, I would strongly suggest that when we do our report on these amendments, and elsewhere, we avoid, wherever possible, talking about the authority of the Speaker. We can talk about the role and responsibility of the Speaker but I take the point that it is important for us to indicate on a constant basis that the Speaker of the Senate is unlike the Speaker of the House of Commons. I am sure all of our Speakers have wished that they were like the Speaker of the House of Commons, but that has not been so.

The Chair: Are there further comments?

[*Translation*]

Senator Robichaud: The onus would be on us to come up with a way of amending the rules so that anything that transpires in committee is, one way or another, reported to and taken into account by the chamber. How would that work?

Si le même sénateur se retrouve dans la même situation en Chambre, la Chambre doit savoir que ce sénateur s'est déjà retiré du débat et qu'il n'a pas droit de vote. Si nous avons l'occasion de modifier le *Règlement du Sénat*, nous devons voir à corriger cette lacune pour éviter tout imbroglio.

Je ne voudrais pas vous assommer avec des explications superflues, mais c'est pourquoi nous avons recommandé dans le rapport que nous avons déposé en mai une procédure qui permet aux sénateurs de retirer une déclaration. En comité, un sénateur peut soudainement réaliser qu'il est peut-être dans une situation de conflit d'intérêts et faire une déclaration qui sera consignée dans le compte rendu des délibérations. Après avoir consulté le conseiller sénatorial en éthique, le sénateur peut se rendre compte qu'il n'est pas en conflit d'intérêts. Dans une telle situation, le sénateur devrait pouvoir retirer sa déclaration.

Le code prévoit la procédure que nous avons recommandée pour remédier à la situation. Pour les mêmes raisons que j'ai mentionnées plus tôt, le Sénat doit de la même manière être avisé du retrait de la déclaration, afin que le sénateur puisse conserver son droit de vote.

Il faut alors envisager une solution à deux volets. Le plus important est de déterminer la marche à suivre pour veiller à ce que l'intention du code soit respectée et préserver le pouvoir du Président de transmettre l'information à la Chambre.

Le sénateur Fraser : Je remercie le sénateur Joyal d'avoir fourni cette explication, car il a répondu à la question que je voulais poser. Mais comme j'ai la parole, je vais faire une petite observation, si vous me le permettez.

Je suis persuadée que nous devons corriger cette lacune dans notre Règlement. D'un point de vue plus général, cependant, on se questionne parfois à propos de l'exercice des pouvoirs du Président dans des circonstances où il n'est pas, proprement dit, nécessaire ou même approprié. Je recommande donc que nous évitions de parler, dans la mesure du possible, des pouvoirs de la présidence dans notre rapport sur les modifications en question, ou dans toute autre document d'ailleurs. Nous pouvons parler des rôles et des responsabilités du Président, mais je crois qu'il est important de faire la distinction entre la présidence du Sénat et la présidence de la Chambre des communes. Je suis sûre que tous nos Présidents auraient souhaité avoir autant de pouvoir que le Président de la Chambre des communes, mais cela n'a jamais été le cas.

Le président : D'autres commentaires?

[*Français*]

Le sénateur Robichaud : Il nous reviendrait de trouver une façon de modifier le Règlement pour que ce qui se passe en comité soit, d'une façon ou d'une autre, rapporté au Sénat et que l'on en tienne compte; comment pourrait-on en tenir compte à la Chambre?

Mr. Robert: The committee could insist that a rule be drafted in such a way as to provide that a declaration made in committee must also be recorded in the *Journals of the Senate*. If that is what the committee wants, it could also insist that every time a recorded division is held, the Speaker rises and asks if senators have any pecuniary interest whatsoever, to avoid problems. As I mentioned earlier, it is always best to avoid problems rather than to have to correct them later.

[English]

Senator Smith: Do you have a motion to propose that would authorize Mr. Robert to prepare a draft along those lines?

[Translation]

Senator Joyal: Have you finished?

Senator Robichaud: As a matter of fact, Senator Joyal, I wanted to make a suggestion.

[English]

Senator Joyal: I thank both of you for your interventions. We have raised the points and I have tried to provide all the relevant implications. Certainly, with consensus among the members of the committee and with the concurrence of the chair, we could ask the deputy clerk to prepare draft amendments to the *Rules of the Senate* and report back to the committee, when we could revisit the issue. We have identified the pitfalls and what we want to protect, as Senator Andreychuk and other senators have commented. With that, we will have another meeting on the issue and achieve integration of the Conflict of Interest Code for Senators with the *Rules of the Senate*, which we know are out of sync. Rules 65(4) and 94(1) are at odds with the Conflict of Interest Code for Senators. That is an important element in the procedure.

The Chair: The three points that you raised need to be addressed, in particular number three — the omnibus bill. Senator Smith, do you have more?

Senator Smith: No. We are agreed and will proceed in that way.

[Translation]

Senator Corbin: Unfortunately, I missed the beginning of your presentation. However, I listened the discussion and I have the impression that we are overlooking what is really important here, namely the honesty and integrity of a senator who is declaring a conflict of interest.

Personally, I feel that if we amend the rules in this manner, we are implying that all senators are criminals, barring any evidence to the contrary.

M. Robert : On peut insister pour qu'un règlement soit fait indiquant qu'une déclaration qui a été enregistrée au comité soit aussi enregistrée aux *Journaux du Sénat*. Et même, si le comité désire que ce soit fait aussi, le comité peut insister pour que, dès que l'on procède à un appel nominal, le Président se lève et demande s'il y a des sénateurs qui ont déclaré un intérêt ou quelque chose de ce genre, pour éviter les problèmes. Comme je l'ai indiqué tantôt, c'est toujours mieux d'éviter un problème que de le corriger.

[Traduction]

Le sénateur Smith : Avez-vous une motion à proposer qui autoriserait M. Robert à préparer une version préliminaire qui irait dans ce sens?

[Français]

Le sénateur Joyal : Est-ce que vous aviez terminé?

Le sénateur Robichaud : C'est-à-dire que je voulais proposer quelque chose, sénateur Joyal.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je vous remercie tous les deux pour vos interventions. Nous avons fait valoir nos points, et j'ai tenté de vous expliquer toutes les répercussions pertinentes. Nous pourrions certainement, avec le consensus des membres du comité et la collaboration du président, demander au sous-greffier de préparer une version préliminaire des modifications à apporter au *Règlement du Sénat* et de présenter le tout au comité. Nous pourrions alors étudier la question de nouveau. Nous avons cerné les lacunes et déterminé les éléments que nous voulons protéger, comme le sénateur Andreychuk et d'autres l'ont mentionné. Nous devons tenir une autre réunion pour régler la question et modifier le *Règlement du Sénat* pour tenir compte du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs, lesquels, comme nous le savons, ne concordent plus. Les articles 65(4) et 94(1) du Règlement ne sont plus conformes au Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs, un élément important des procédures.

Le président : Les trois points que vous avez soulevés doivent être corrigés, particulièrement le troisième, c'est-à-dire les projets de loi omnibus. Sénateur Smith, en avez-vous d'autres?

Le sénateur Smith : Non. Nous nous sommes entendus sur ces trois éléments et allons procéder en conséquence.

[Français]

Le sénateur Corbin : J'ai hélas manqué le début de la présentation mais, ayant suivi le cours des échanges, j'ai l'impression que l'on oublie l'essentiel dans tout ceci, qui est l'honnêteté et l'intégrité du sénateur qui fait une déclaration de conflit d'intérêts.

J'ai aussi l'impression que la direction dans laquelle on veut orienter le changement au Règlement, des laisse supposer que tous les sénateurs sont criminels, à moins que le contraire ne soit démontré.

In my estimation, honourable senators must be taken at their word. End of discussion. I think this whole debate is a waste of time. That is my personal opinion.

[English]

Senator Brown: I understand the idea of a “pecuniary interest” as a reason for stepping down from speaking or being a part of a bill. Someone mentioned that there are other interests. I would like to know what the other interests are. It seems to me that anyone who had a strong opinion on a subject before the bill came in would be in conflict if we want to throw a wide net to ensure that no one had an interest in the bill, period. Eventually, anyone with an interest would be disqualified.

The Chair: I do not think that is the intent.

Senator Brown: I know that is not the intent and that is why I ask for the definition of “another interest,” other than pecuniary.

Senator Joyal: That is a good question, Senator Brown. I remember many discussions at this committee, which drafted the *Conflict of Interest Code for Senators* through many sessions — as many as 72 if I remember well. We had to wrestle with exactly the point that you raise. As you know, the concept of interest is not defined in section 3 of the code under “Definitions.” Rather, it is stated in section 8 of the code, under “furthering private interests.” This states:

8. When performing parliamentary duties and functions, a Senator shall not act or attempt to act in any way to further his or her private interests, or those of a family member, or to improperly further another person’s or entity’s private interests.

There is no definition of “private interests.” Of course, there are many elements to the definition found in section 11 of the Code, under “Clarification: furthering private interests.” It states:

11. (1) In sections 8 to 10, furthering private interests of a person or entity, including the Senator’s own private interests, means actions taken by a Senator for the purpose of achieving, directly or indirectly, any of the following:

- (a) an increase in, or the preservation of, the value of the person’s or entity’s assets;
- (b) the elimination, or reduction in the amount, of the person’s or entity’s liabilities;
- (c) the acquisition of a financial interest by the person or entity;
- (d) an increase in the person’s or entity’s income from a contract, a business or a profession;

Il me semble qu’il faut accepter la parole d’un honorable sénateur. Fin du débat. Je considère que cette discussion est superflue. Nous perdons notre temps. C’est mon point de vue.

[Traduction]

Le sénateur Brown : Je comprends que la notion d’« intérêt pécuniaire » est une raison pour se retirer du débat concernant un projet de loi. Quelqu’un a mentionné qu’il y avait d’autres sortes d’intérêts. J’aimerais savoir de quoi il s’agit. J’ai l’impression que quiconque aurait exprimé une forte opinion sur un sujet avant que le projet de loi ne soit présenté se trouverait en situation de conflit d’intérêts si on décide de ratisser aussi large pour s’assurer que personne, carrément, n’ait d’intérêt dans le projet de loi en question. Tôt ou tard, toute personne ayant un certain intérêt devrait se retirer du processus.

Le président : Je ne crois pas que ce soit l’objectif.

Le sénateur Brown : Je sais que ce n’est pas l’objectif, et c’est pourquoi je demande qu’on m’explique quels sont les autres types d’intérêts.

Le sénateur Joyal : C’est une bonne question, sénateur Brown. Je me rappelle que le comité en a beaucoup discuté. Il a en effet fallu beaucoup de séances, 72 si je ne m’abuse, pour rédiger le Code régissant les conflits d’intérêts des sénateurs. Nous avons d’ailleurs débattu du point que vous venez de soulever. Comme vous le savez, la notion d’intérêt n’est pas définie dans l’article 3 du code, sous « Définitions ». Elle est plutôt expliquée à l’article 8 du code, sous « Intérêts personnels exclus ». L’article se lit comme suit :

8. Dans l’exercice de ses fonctions parlementaires, le sénateur ne peut agir ou tenter d’agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d’un membre de sa famille, ou encore, d’une façon irrégulière, de ceux de toute autre personne ou entité.

On ne trouve toutefois pas de définition pour le terme « intérêts privés ». Bien sûr, plusieurs éléments de la définition se trouvent à l’article 11 du code, sous « Précision : favoriser les intérêts personnels ». Je cite :

11. (1) Aux articles 8 à 10, sont considérés comme favorisant les intérêts personnels d’une personne ou d’une entité, y compris les propres intérêts personnels du sénateur, les actes prouvés par celui-ci dans le but de produire, directement ou indirectement, l’un ou l’autre des résultats suivants :

- a) augmenter ou préserver la valeur de l’actif de la personne ou de l’entité;
- b) éliminer le passif de la personne ou de l’entité ou en réduire la valeur;
- c) procurer un intérêt financier à la personne ou à l’entité;
- d) augmenter le revenu de la personne ou de l’entité provenant d’un contrat, d’une entreprise ou d’une profession;

(e) an increase in the person's income from employment;

(f) the person becoming a director or officer in a corporation, association, trade union or not-for-profit organization; or

(g) the person becoming a partner in a partnership.

That is the meaning of "furthering private interests." As well, subparagraph (b) clarifies what is not furthering private interest. Again, there is a list of points, which is not long. If I may, I will read it for the benefit of everyone:

Clarification: not furthering private interests.

A senator is not considered to further his or her own private interests or the private interest of another person or entity if the matter in question

(a) is of general application; and

(b) affects the senator or the other person or entity as one of a broad class of the public; or

(c) concerns the remuneration or benefits of the senator as provided under an act of Parliament or a resolution of the Senate or of a Senate committee.

In other words, Senator Brown, you have a list of situations that are deemed to be private interests and then there is another definition of situations where you are not furthering private interests. That is essentially what the code proposes. Any senator, of course, who has a question or a doubt in relation to the interpretation of what is a private interest and what is excluded from private interests is invited to discuss the situation with the SEO who will provide advice. That is essentially how the code is structured.

Senator Brown: My only comment would be that all the ones that Senator Joyal listed as being private interests seem to trace back to some kind of a pecuniary reward, every one of them.

Senator Joyal: Not necessarily. The person becoming a director or officer in a corporation or association —

The Chair: There is professional advancement as well.

Senator Brown: I am just saying that professional advancement, for instance, if that is the one you choose, would carry some kind of monetary reward, in most cases anyway, unless it is a totally volunteer organization or something like that.

Senator Fraser: However, it would still be covered if it were totally volunteer.

Senator Smith: Yes, it is in there.

Senator McCoy: I would also like to ask a question. I am with you all the way. At the end of the conversation, and I wanted to clarify, your suggestion was to amend the rules by requiring the Speaker to ask in advance of each vote whether there were a conflict of interest. Did I understand that correctly?

e) augmenter le revenu de la personne provenant d'un emploi;

f) faire de la personne un dirigeant ou un administrateur d'une personne morale, d'une association, d'un syndicat ou d'un organisme à but non lucratif;

g) faire de la personne un associé d'une société de personnes.

Voilà donc ce que signifie « favoriser les intérêts personnels ». Aussi, le sous-article (2) indique ce que l'on considère comme ne favorisant pas les intérêts personnels. On énumère ici aussi quelques situations. Je vais vous le lire, si vous me le permettez :

Précision : exceptions.

Un sénateur n'est pas considéré comme agissant de façon à favoriser ses propres intérêts personnels ou ceux d'une autre personne ou entité si la question en cause, selon le cas :

a) est d'application générale;

b) s'applique au sénateur ou à l'autre personne ou entité en tant que membre d'une vaste catégorie de personnes;

c) a trait à la rémunération ou aux avantages accordés au sénateur à titre d'une loi fédérale ou par une résolution du Sénat ou d'un comité de celui-ci.

Autrement dit, sénateur Brown, vous avez une liste de situations qui sont considérées comme favorisant des intérêts personnels, et il y a une autre définition pour les situations qui sont considérées comme ne favorisant pas des intérêts personnels. C'est essentiellement ce que le code propose. Si un sénateur doute de l'interprétation de ce qui constitue ou non un intérêt personnel, il peut bien sûr consulter le conseiller sénatorial en éthique qui saura le guider. En gros, c'est ainsi que le code est structuré.

Le sénateur Brown : Tout ce que je peux dire, c'est que tous les exemples d'intérêts privés que le sénateur Joyal a donnés semblent renvoyer à une forme ou une autre de récompense pécuniaire.

Le sénateur Joyal : Pas nécessairement. On parle aussi de faire d'une personne un dirigeant ou un administrateur d'une personne morale ou d'une association...

Le président : Il est aussi question d'avancement professionnel.

Le sénateur Brown : Je veux dire que même dans le cas de l'avancement professionnel, par exemple, la personne aurait droit à une certaine récompense monétaire. À moins qu'il ne s'agisse d'une organisation totalement bénévole ou quelque chose comme ça.

Le sénateur Fraser : Le code s'appliquerait aussi dans le cas d'une organisation complètement bénévole.

Le sénateur Smith : En effet, c'est prévu dans le code.

Le sénateur McCoy : J'aimerais vous poser une question. Vous avez sans contredit mon appui. Je voulais par contre préciser un détail. À la fin de la conversation, j'ai cru comprendre que vous proposiez de modifier le Règlement de façon à ce que le Président soit tenu de demander avant chaque vote s'il y a des conflits d'intérêts. Est-ce exact?

Senator Joyal: No, I would never suggest that.

Senator McCoy: Then I did misunderstand. Perhaps you can state it again.

Senator Joyal: The principle is as stated by Senator Corbin. It is up to a senator, on the basis of his or her honour, to come forward to declare. It would only arise when another senator believes there is a conflict of interest and stands up and makes an allegation. Formally, essentially, it is up to a senator on his or her honour to come forward and declare an interest because most senators may not know that the senator in question is in a situation of a conflict of interest or appear to be in a situation of conflict of interest.

Senator McCoy: We would operate on a presumption of innocence.

Senator Joyal: Absolutely. That is why the principle stated by Senator Corbin is an important one. It is at the root of the code. We are not investigating people and asking them if they are guilty or not. That is not at all the procedure.

The procedure is that as long as a senator does not come forward, the presumption is that all of us have exactly the same standing to review a bill or a motion and debate and vote on it.

[*Translation*]

Senator Corbin: May I ask Senator Joyal if he knows of any precedents that would justify this type of amendment to the code?

Senator Joyal: Right now, I know of no such precedents. However, the one thing we have observed — and I think this has been amply demonstrated this morning — is that the code and the *Rules of the Senate* are not completely in sync, and this will eventually lead to disputes over interpretation. The Speaker would then not be in a position to proceed in the usual manner in the chamber.

On that basis, given the lack of synchronicity between the code and the rules, which clearly were drafted first, we recommend that the issue be clarified. As I pointed out, if the matter of an extremely sensitive omnibus bill were to arise, both the senator in question and the Speaker of the chamber could find themselves in a very difficult position and the dispute could not be settled in the usual manner. I think we would be better off settling this now, rather than searching for a solution later when a problem arises.

Senator Corbin: So, on the one hand, you claim that there are no precedents, while on the other hand, you maintain that we run the risk of encountering a real problem.

Senator Joyal: We run the risk because the two texts are different.

Le sénateur Joyal : Non, je n'ai jamais dit ça.

Le sénateur McCoy : J'ai mal compris, donc. Pourriez-vous répéter, dans ce cas?

Le sénateur Joyal : Le sénateur Corbin a expliqué le principe. Les sénateurs s'engagent sur leur honneur à déclarer tout conflit d'intérêts. Ce n'est que lorsqu'un sénateur a raison de croire qu'un de ses collègues se trouve en situation de conflit d'intérêts qu'il peut se lever et faire cette déclaration. Officiellement, il revient au sénateur lui-même de signaler tout conflit d'intérêts, parce que la plupart de ses collègues ignorent sans doute qu'il se trouve en situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts.

Le sénateur McCoy : Nous pourrions nous en remettre à la présomption d'innocence.

Le sénateur Joyal : Absolument. C'est pourquoi le principe énoncé par le sénateur Corbin est si important. C'est sur quoi le code s'appuie. Nous ne faisons pas enquête sur les gens pour leur demander s'ils sont coupables ou non. Ce n'est pas du tout la façon de faire.

Tant qu'un sénateur ne déclare pas de conflit d'intérêts, on présume que tout le monde est sur un pied d'égalité pour examiner un projet de loi ou une motion, prendre part au débat et participer à la mise aux voix.

[*Français*]

Le sénateur Corbin : Puis-je demander au sénateur Joyal s'il y a eu des précédents qui justifieraient ce genre de modifications au code?

Le sénateur Joyal : Il n'y a pas de précédent actuellement. La seule chose que nous avons constatée — comme cela a été amplement démontré ce matin, je crois —, c'est qu'il n'y a pas de synchronisme complet entre le code et le *Règlement du Sénat* et que cela soulève éventuellement la question d'une situation conflictuelle d'interprétation. Le Président ne serait alors pas en mesure de pouvoir procéder de la façon la plus usuelle possible pour la Chambre.

C'est sur cette base, voyant une disparité entre la nature du code et le Règlement, évidemment rédigé avant le code, que nous recommandons un éclaircissement. Comme je l'ai souligné, si la situation d'un projet de loi omnibus extrêmement délicat se produisait, on pourrait se retrouver dans une situation très difficile à la fois pour le sénateur en question et pour le Président de la Chambre lui-même, et nous ne pourrions régler le conflit d'une façon usuelle. Je crois qu'il vaut mieux régler la situation maintenant plutôt que chercher une solution au moment où le problème se présentera.

Le sénateur Corbin : D'un côté, vous dites qu'il n'y a pas de précédent, mais d'un autre côté, vous semblez souligner un risque réel que cela se produise.

Le sénateur Joyal : Le risque existe parce qu'il y a une différence entre les textes.

[English]

I call upon Senator Andreychuk's memory and that of other senators as to what happened when we adopted the code more than three and a half years ago. I turn to Senator Fraser, Senator Furey, Senator Robichaud and Senator Nolin — many of us were there at the time. We knew then that some sections of the standing rules would need to be amended. We did not discover that just a couple of months ago. We knew it had to be done. When we made those amendments to the code this summer, we said it exists and we have to address it. Those who were there will remember it quite clearly.

The Chair: Mr. Robert, you have heard a discussion this morning with Senator Andreychuk, Senator Joyal and Senator Robichaud, who served on the Conflict of Interest Committee, as to what they had in mind when they drafted their report. This has been an excellent opportunity for all of us to hear firsthand what some of the problems are.

Senator Joyal went on to outline explicitly three of the areas that need rectification in our rules, and, in particular, the major one, about what to do in the case of an omnibus bill that might amend 50 different statutes but where only one clause in one may cause a problem for a senator. Those are areas that must be addressed.

The clerk would like to ask a question as well.

Blair Armitage, Clerk of the Committee: This is for greater clarity for those who will try to assist in drafting notes for the committee and in sensitivity to the role of the Speaker. When it comes to senators speaking a second time, the rules currently direct the table to keep a log of the senators who have spoken and for how long so we can inform the Speaker should a senator rise a second time, inadvertently, perhaps, or because he or she wants the right of a final reply. The Speaker automatically intervenes, if so notified, with the chamber to inform the Senate the speaker has spoken a first time and, in the case of a final reply, the effect it would have on debate.

Presumably, if they had just mistaken what they had done in the past and they were rising a second time, the Speaker would inform the Senate that this senator has already spoken and, therefore, according to the rules, he cannot call upon them.

With respect to a senator inadvertently standing on an item upon which they have already declared publicly a private interest, would keeping a log at the table like that and informing the Speaker so that he could remind the senator that they have declared an interest be appropriate? With a log like that used at the time of a vote, would you like the Speaker to announce that the honourable senator so-and-so, having declared a private interest, will not be voting, or something along those lines? Do those meet your sensibilities on this subject?

Senator Fraser: Yes. On the question of what the lucky drafters will be drafting, I agree with the chair that the question of omnibus bills is important. I have been sitting here stewing about what to do about omnibus bills. One wants to say that senators

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Le sénateur Andreychuk et d'autres se souviendront sans doute de ce qui s'est passé quand on a adopté le code il y a plus de trois ans et demi. Je pense entre autres aux sénateurs Fraser, Furey, Robichaud et Nolin — beaucoup d'entre nous étaient là à ce moment-là. Nous savions que certains articles du Règlement allaient devoir être modifiés. Ce n'est pas quelque chose que nous avons découvert il y a quelques mois. Nous savions que cela devait arriver. Quand nous avons apporté ces changements au code cet été, nous avons reconnu qu'il faudrait s'ajuster. Ceux qui étaient là s'en souviendront très clairement.

Le président : Monsieur Robert, vous avez assisté à une discussion ce matin entre le sénateur Andreychuk, le sénateur Joyal et le sénateur Robichaud, membres du Comité sur les conflits d'intérêts, qui nous ont dit ce qu'ils avaient en tête lorsqu'ils ont rédigé leur rapport. Ce fut une excellente occasion pour nous tous d'entendre de vive voix quels sont les problèmes qui se posent.

Le sénateur Joyal a souligné particulièrement trois secteurs qui exigent que des modifications soient apportées au Règlement. Le plus important peut-être, c'est de déterminer la procédure à suivre lorsqu'un sénateur se trouve en conflit d'intérêts pour une seule des dispositions d'un projet de loi omnibus qui pourrait amender 50 lois différentes. Ce sont les points qu'il faut corriger.

Le greffier aimerait aussi poser une question.

Blair Armitage, greffier du comité : Afin d'éclairer ceux qui rédigent les notes pour le comité et par respect pour le rôle du Président, en ce qui concerne les sénateurs qui prennent la parole une deuxième fois, le Règlement exige actuellement que le greffier tienne un registre des sénateurs qui prennent la parole et de leur temps de parole afin de pouvoir informer le Président si un sénateur intervient une deuxième fois, par inadvertance, ou parce qu'il veut exercer son droit de dernière réplique. Le Président intervient alors automatiquement pour informer le Sénat que le sénateur a déjà pris la parole et, dans le cas d'une dernière réplique, pour signaler son effet sur le débat.

Si le sénateur a mal compris et qu'il prend la parole une deuxième fois, le Président informe le Sénat que ce sénateur a déjà parlé et, par conséquent, qu'il ne peut invoquer le Règlement.

Pour ce qui est d'un sénateur qui, par inadvertance, prend la parole sur une question à l'égard de laquelle il a déjà déclaré publiquement des intérêts personnels, serait-il approprié que le greffier tienne un registre et qu'il en informe le Président afin qu'il puisse rappeler au sénateur qu'il a fait une déclaration d'intérêts personnels? Si un tel registre existait, souhaiteriez-vous qu'au moment du vote le Président annonce que tel sénateur, puisqu'il a fait une déclaration d'intérêts personnels, ne participera pas au vote, ou quelque chose en ce sens? Cela vous paraîtrait-il raisonnable?

Le sénateur Fraser : Oui. En ce qui concerne la rédaction des amendements, je suis d'accord avec le président pour dire que la question des projets de loi omnibus est importante. J'ai beaucoup réfléchi à ce que nous devons faire à propos de ces projets de loi.

should be as free as possible to participate in debate. Therefore, they should be able to participate in and maybe even vote on amendments to bills on those portions where they do not have a conflict of interest. I then thought, no. Once you do that, you are opening the door to a given senator to use those tools in order to delay passage of a bill because of this other portion of the bill in which he or she has an interest and which he or she may not like.

After 20 minutes of scattered thought, my sense is, no. If you have a conflict of interest with any portion the bill, then you do not get to participate in the treatment of that bill at all. However, more thinking might lead to more suggestions. Could the drafters provide us with a range of options on that one? That is the toughest of all the things that has been raised but we do have to address it.

Senator Andreychuk: On that point, we spent a lot of time in the Conflict of Interest Committee on this omnibus bill because there happened to be an omnibus bill. We discussed it but we did not come to a solution, again because of this perception. I thought we had decided to go forward with these rule changes and monitor to see how many omnibus bills there are to see whether there really is a problem. To try to anticipate how to handle them and separate them was another layer of problems. We thought we should get the first rule into place and see how it operates before we see how we can break down bills.

I thought we erred on the side of caution to say that if we have a conflict with a part of a bill, the public may not necessarily understand that. They understand your conflict with a bill, period. That is why we thought we would start with that and then see whether or not the omnibus bill is a problem. If so, we would work it out. We did not want to be necessarily skewed by the one example that was before us at the time, which was rather unusual and probably will not occur again.

The Chair: The accountability bill?

Senator Andreychuk: No.

Senator Fraser: We have had several omnibus bills in recent memory.

Senator Andreychuk: There was one particularly drawn to our attention and that is why we talked about omnibus bills. I would hope that we would put the generic rule in place for a senator and for a bill and then let us then monitor to see if omnibus bills are a particular issue or not and, if they are, to what extent rather than trying to do the omnibus bill at this time.

The Chair: Senator Fraser's suggestion that the drafter come up with a series of recommendations is also a good one.

Senator Fraser: If I may modify my suggestion, I was not trying to pre-empt the work of the Conflict of Interest Committee. I had mistakenly thought that was one of the subjects that were being

Je me suis dit que les sénateurs devraient être aussi libres que possible de participer au débat. Par conséquent, ils devraient pouvoir se prononcer et même voter sur les amendements aux projets de loi, dans les parties où ils ne sont pas en conflit d'intérêts. Puis, je me suis dit que si nous faisons cela, nous donnerions la possibilité à un sénateur d'utiliser cet outil pour retarder l'adoption d'un projet de loi parce qu'il est en situation de conflit d'intérêts dans une autre partie du projet de loi.

Après 20 minutes de réflexion, je me suis dit qu'en fin de compte, ce n'était pas une bonne idée. Si un sénateur est en conflit d'intérêts dans une partie du projet de loi, il ne peut pas participer au débat entourant ce projet de loi. Toutefois, si nous réfléchissons davantage à la question, nous aurons d'autres suggestions. Les rédacteurs pourraient-ils nous soumettre diverses options sur cette question? C'est la plus difficile qui a été soulevée, mais nous devons la régler.

Le sénateur Andreychuk : Nous avons passé beaucoup de temps à réfléchir à cette question au Comité sur les conflits d'intérêts, parce qu'il y avait un projet de loi omnibus. Nous en avons discuté, mais nous n'en sommes pas arrivés à une solution à cause de cette perception. Nous avons décidé d'aller de l'avant avec ces changements au Règlement et de voir combien il y aurait de projets de loi omnibus pour déterminer s'il y a vraiment un problème. Il était également difficile de savoir comment gérer ces études et les scinder. Nous nous sommes dit que nous devons établir une première règle et vérifier comment elle fonctionne avant de trouver le moyen de diviser les projets de loi.

Je crois que nous avons péché par excès de prudence, parce que si nous sommes en conflit d'intérêts dans une partie du projet de loi, le public ne comprendra pas nécessairement la situation. Il comprendra que nous sommes en conflit d'intérêts avec un projet de loi, point final. C'est pourquoi nous avons pensé commencer ainsi. Nous pourrions juger ensuite si les projets de loi omnibus posent problème. Dans l'affirmative, nous le réglerons. Nous ne voulions pas être influencés par l'exemple que nous avions devant nous à ce moment-là, qui était plutôt inhabituel et qui ne se reproduira probablement pas.

Le président : Parlez-vous du projet de loi sur la responsabilité?

Le sénateur Andreychuk : Non.

Le sénateur Fraser : Nous avons eu plusieurs projets de loi omnibus récemment.

Le sénateur Andreychuk : Il y en a un en particulier qui a été porté à notre attention, et c'est pourquoi nous avons parlé des projets de loi omnibus. J'aimerais que nous établissions une règle générale applicable à un sénateur et à un projet de loi, et que nous puissions vérifier ensuite si les projets de loi omnibus posent un problème en particulier et si oui, dans quelle mesure, plutôt que d'essayer de régler maintenant la question.

Le président : La suggestion du sénateur Fraser de demander au rédacteur de préparer une série de recommandations est également excellente.

Le sénateur Fraser : J'aimerais modifier ma suggestion, car je ne voulais pas court-circuiter les travaux du Comité sur les conflits d'intérêts. J'ai cru à tort que c'était l'une des questions

brought forward here. If the conflict committee has decided to wait and see, I do not want to pre-empt their work. You may make that suggestion, but I withdraw it.

Senator McCoy: I have two things to puzzle over. What, then, is the Conflict of Interest Committee recommending? Let us get that settled first. Who would like to speak to that?

Senator Joyal: The suggestion made by the committee is clear, namely, that a senator who has declared a private interest will have to abstain from debate in the Senate and in committee and withdraw from committee proceedings. We made that clear in our recommendation in May and that is what is reflected in the present rules of the code. That is that is the law as it stands now.

Senator McCoy: As to the omnibus bill question, you are not putting that on the table at the present time?

Senator Joyal: No.

Let me go to my first question. Thinking about a log, that may work very well, especially with declarations made in a committee. However, if you were to expand that log to every time a senator declared an interest and the omnibus financial bills continued to keep coming through — and, there is no reason to doubt that they will, since it has become a fairly consistent practice — would that be part of the log? Will you log be per bill or will it be cumulative?

Mr. Armitage: The code requires senators to declare when they have a private interest on a matter before the Senate.

For any item that they consider to be a matter before the Senate on which they had an interest to declare, we would record that declaration. On that matter, they would then be expected not to debate or vote.

Senator McCoy: Yes, but if the same act comes before the Senate later — especially in financial or fiscal matters?

Mr. Armitage: In the case of a bill, it is before you at a number of different instances. It is before you at second reading; it is before you in committee; it is before you again at report stage of whatever the committee has done; and it is before you at third reading.

Once you have declared an interest, if you do not retract that declaration, for which the conflict amendments provide, until that point, on that matter, at all stages going forward, you would be expected not to debate or vote.

Senator McCoy: Wherever that particular statute returns?

Mr. Armitage: That is right.

Senator McCoy: The log would be cumulative, then? Some acts seem to get amended frequently just by their nature. I should have a specific one at my finger tips but I will use the Criminal Code, for example. It is often the case that it comes back and back, would one still has a conflict of interest?

soulevées ici. Si le Comité sur les conflits d'intérêts a décidé d'attendre, je ne veux pas lui couper l'herbe sous le pied. Vous pouvez en faire la suggestion, mais je vais retirer la mienne.

Le sénateur McCoy : Il y a deux choses que j'aimerais tirer au clair. Dans ce cas, que recommande le Comité sur les conflits d'intérêts? Réglons tout d'abord cette question. Qui veut prendre la parole à ce sujet?

Le sénateur Joyal : La suggestion du comité est claire : le sénateur qui a déclaré des intérêts personnels doit s'abstenir de participer aux débats au Sénat et en comité et doit se retirer des délibérations des comités. Nous l'avons dit clairement dans notre recommandation, en mai, et c'est ce que l'on trouve dans le code actuel. C'est ce que prévoit la loi actuelle.

Le sénateur McCoy : Vous ne souhaitez pas aborder la question des projets de loi omnibus maintenant?

Le sénateur Joyal : Non.

Permettez-moi de poser ma première question. Je pense qu'un registre pourrait être très utile, surtout pour les déclarations faites lors des séances de comité. Toutefois, devons-nous l'utiliser chaque fois qu'un sénateur déclare des intérêts personnels? Si l'on continue à présenter des projets de loi omnibus de nature financière — et il ne fait aucun doute que ce sera le cas, puisque c'est devenu une pratique habituelle —, le registre s'y appliquera-t-il? Y aura-t-il un registre pour chaque projet de loi ou est-ce que le registre sera cumulatif?

M. Armitage : Le code exige que les sénateurs déclarent les intérêts personnels qu'ils ont relativement une affaire dont le Sénat est saisi.

Dès que les sénateurs ont des intérêts sur une question dont le Sénat est saisi, nous allons enregistrer leur déclaration, et les sénateurs ne pourront pas participer au débat ni voter sur la question.

Le sénateur McCoy : Oui, mais si la même mesure législative est renvoyée plus tard au Sénat — en particulier pour les questions d'ordre financier ou fiscal?

M. Armitage : Les projets de loi sont examinés au Sénat à quelques reprises : à la deuxième lecture, en comité, à l'étape du rapport du comité et à la troisième lecture.

Une fois qu'un sénateur a fait une déclaration d'intérêts personnels, s'il n'effectue pas de rétractation, comme il est prévu dans les modifications au code, il ne peut participer au débat ni au vote aux étapes ultérieures.

Le sénateur McCoy : Peu importe où le projet de loi est renvoyé?

M. Armitage : Oui.

Le sénateur McCoy : Alors, le registre serait cumulatif? Certaines lois semblent, par nature, être constamment modifiées. Je devrais pouvoir vous en citer une précisément, mais je vais prendre le Code criminel comme exemple. Puisqu'il est souvent modifié, y aurait-il toujours un conflit d'intérêts?

Mr. Robert: There is a misunderstanding. The senator would still have to declare the interest. Let us say we are talking about the Criminal Code. In one instance, because it amended a part of the code in which there might be an identified interest, the senator would declare it.

If another bill came before the Senate, amending the Criminal Code again but not with reference to that section about which a declaration had been previously made, the senator would not renew the declaration. From that point of view, it is not cumulative; it is on a case-by-case basis.

Senator McCoy: The point I am making is that this log works if there has been a declaration in committee because it is per instance. That is the only log you have per session. Otherwise, it is dependent on a senator initiating the declaration himself or herself. That is fine, but that is the clarification I was considering.

Mr. Armitage: It is the same in the chamber or in committee. It is the order item that is before you, whether in committee or in the chamber. For example, it is second reading of Bill S-2. If you have declared a private interest on that, whether in committee or in the chamber when you declared that interest, at all subsequent opportunities or stages of the progress of that bill, your declaration would stand unless you issued a retraction. It is the motion or the order item that counts, not the topic. If it came up in another form as a motion or another bill, and you had an interest, you would have to make that same choice at that time.

Senator McCoy: Essentially, it is session by session.

Senator Joyal: I want to draw your attention, Senator McCoy, to section 12.3 of the code, which is entitled “Declaration Recorded.” It reads, “The Clerk of the Senate or the clerk of the committee, as the case may be, shall send the declaration to the Senate Ethics Officer who, subject to section 4 in paragraph 31(1)(h), shall file it with the senator’s public disclosure summary.”

If there is a log, it is the senator’s files in the registry of the SEO to which the public can have access to, for instance, check how many times I have declared an interest and in relation to which bill. That becomes part of the record.

Senator McCoy: That is fair enough. I was imagining the table officer with a log pulling something forward from three or four years ago, because this looks as if it might be similar. That was my question in trying to imagine how this might happen.

You have pointed out the source of the log.

Senator Joyal: If anyone wants access to the declarations of conflict of interest of a senator, they would have to check in the registry to see when that senator reported a conflict of interest and on which bill. That is what the section I read to you provides.

Senator McCoy: I was imagining when situations shift and one may no longer have a conflict.

M. Robert : Il y a un malentendu. Le sénateur devrait tout de même faire une déclaration d’intérêts personnels. Supposons que nous parlions du Code criminel. Dans un cas, si un projet de loi modifie une partie du code à l’égard de laquelle il peut avoir des intérêts personnels, le sénateur devra le déclarer.

Si le Sénat est saisi d’un autre projet de loi qui modifie le Code criminel sans toutefois porter sur les articles concernant lesquels le sénateur a fait une déclaration d’intérêts personnels, il n’aura pas à faire de nouvelle déclaration. En ce sens, ce n’est pas cumulatif; c’est du cas par cas.

Le sénateur McCoy : Ce que je veux dire, c’est que ce registre s’applique s’il y a eu une déclaration devant le comité, parce que la déclaration se limite à un point précis. Il n’y a qu’un registre par session. Autrement, il revient au sénateur de prendre l’initiative de faire une déclaration. C’est la clarification que je voulais apporter.

M. Armitage : C’est la même chose à la Chambre et au comité. Elle porte sur un point à l’ordre du jour, que ce soit au comité ou à la Chambre. Par exemple, nous en sommes à la deuxième lecture du projet de loi S-2. Si vous avez fait une déclaration d’intérêts personnels concernant ce projet de loi, que ce soit au comité ou au Sénat, à toutes les étapes ultérieures du processus législatif, votre déclaration sera maintenue à moins que vous ne vous rétractiez. C’est la motion ou le point inscrit à l’ordre du jour qui compte, et non le sujet général. Si la question revenait sous une autre forme dans une motion ou un autre projet de loi et que vous aviez des intérêts personnels, vous devriez faire le même choix à ce moment-là.

Le sénateur McCoy : Essentiellement, c’est donc session par session.

Le sénateur Joyal : J’attire votre attention, sénateur McCoy, sur l’article 12.3 du code, intitulé « Déclaration consignée », qui se lit comme suit : « Le greffier du Sénat ou le greffier du comité, selon le cas, envoie la déclaration au conseiller sénatorial en éthique qui, sous réserve du paragraphe (4) et de l’alinéa 31(1)(h), la classe avec le résumé public du sénateur. »

S’il y a un registre, ce sont les dossiers des sénateurs dans le registre du CSE auxquels le public peut avoir accès, par exemple, pour vérifier combien de fois j’ai déclaré des intérêts personnels et à quel projet de loi ils étaient liés. Cela est versé au compte rendu.

Le sénateur McCoy : Très bien. J’imaginai le greffier en train de sortir un registre d’il y a trois ou quatre ans, parce que la question avait l’air semblable. J’essayais d’imaginer comment on pourrait procéder.

Vous nous avez indiqué la source du registre.

Le sénateur Joyal : Si quelqu’un veut avoir accès aux déclarations de conflit d’intérêts d’un sénateur, il devra vérifier dans le registre quand ce sénateur a déclaré un conflit d’intérêts et pour quel projet de loi. C’est ce que prévoit l’article que je vous ai lu.

Le sénateur McCoy : Parfois, les situations changent, et un sénateur peut très bien ne plus être en situation de conflit d’intérêts.

Senator Joyal: It is entirely possible. For instance, I might have a conflict of interest in relation to a certain bill today, but two months later I might have sold my assets in relation to it and no longer have a conflict. In that situation, I need not declare anything.

It is recorded in your declaration. In other words, it is not cumulative so that once you are out, you are out forever. The situation of a senator might change and that is reflected in the obligation of the senator to declare or not.

Senator Corbin: I wish to speak to the matter of splitting omnibus bills.

The way this discussion is going, omnibus bills would have the obnoxious effect of depriving a senator who has a conflict of interest from recording his vote on aspects of the bills to which he feels he should speak.

Now that the matter has been put on the table, you cannot dissociate the matter of the conflict of interest from the impact that omnibus bills have on the rights and duties of senators.

One day this committee will have to go in depth into the history of the practice of omnibus bills in the life of the Parliament of Canada. They have changed over the years and have now become the tool of governments to impose their will on the representatives of the people; first, the House of Commons, and second, the Senate of Canada.

It is a problem now and it is going to be a real problem in the future.

[Translation]

Senator Nolin: Getting back to the clerk's suggestion, Mr. Armitage, are you proposing that we keep a record and that prior to a vote, the Speaker note the senator's declaration in the record?

Mr. Armitage: If that is what the committee wants, yes.

Senator Nolin: This should be mentioned specifically in one of the motions. I think it is important for the public to know that a senator has expressed the desire not to take part in a debate. It is not enough to merely mention this in a report. It should be publicly noted in the chamber.

Senator Robichaud: Mr. Chair, I believe we have come to the recommendation where the committee suggested to the clerk that he prepare some draft amendments to the rules for our consideration at a future meeting.

Mr. Robert: If I understand correctly, for now, we are going to disregard the potential problem of omnibus bills.

Senator Losier-Cool: For now.

Senator Nolin: We would not want to go against an earlier decision.

Le sénateur Joyal : C'est tout à fait possible. Par exemple, je peux être en situation de conflit d'intérêts par rapport à un certain projet de loi actuellement, mais dans deux mois, j'aurai peut-être vendu les biens en cause, et il n'y aura plus de conflit. Dans ce cas, je n'aurai rien à déclarer.

C'est inscrit dans la déclaration. Autrement dit, les déclarations ne s'appliquent pas indéfiniment, et la participation d'un sénateur au débat n'est pas exclue pour de bon. La situation d'un sénateur peut changer, d'où l'obligation du sénateur de déclarer ou non ses intérêts.

Le sénateur Corbin : J'aimerais que nous parlions de la possibilité de scinder les projets de loi omnibus.

Ce qui semble ressortir de notre discussion, c'est que les projets de loi omnibus auraient comme effet pervers d'empêcher un sénateur qui est en conflit d'intérêts de voter sur des aspects du projet de loi sur lesquels il estime qu'il devrait se prononcer.

Maintenant que nous avons abordé la question, sachez que l'on ne peut dissocier la question des conflits d'intérêts de l'impact qu'ont les projets de loi omnibus sur les droits et les obligations des sénateurs.

Un jour, notre comité devra examiner en profondeur l'utilisation de projets de loi omnibus dans l'histoire du Parlement du Canada. Les projets de loi omnibus ont changé au fil des ans et ils sont devenus l'outil qu'utilisent les gouvernements pour imposer leur volonté aux représentants du peuple : d'abord, à la Chambre des communes, et ensuite, au Sénat du Canada.

C'est un problème à l'heure actuelle et c'en sera un bien réel à l'avenir.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir sur à proposition du greffier. Monsieur Armitage, est-ce que vous nous proposez de tenir un registre et que le Président fasse référence avant un vote à une déclaration d'un sénateur?

M. Armitage : Si c'est le désir du comité, oui.

Le sénateur Nolin : Justement, cela devrait faire partie d'une des propositions. Je crois qu'il est important que la population sache qu'un sénateur a manifesté le désir de ne pas participer à un débat. Il ne faut pas que ce soit seulement enfermé dans un registre, il faut que ce soit déclaré à la Chambre.

Le sénateur Robichaud : Monsieur le président, je crois que nous sommes rendus à la recommandation qui a été faite de demander au greffier de nous préparer des suggestions d'amendements au Règlement que nous pourrions considérer lors d'une prochaine réunion.

M. Robert : Si j'ai bien compris, pour le moment, on va ignorer les problèmes avec les projets de loi omnibus.

Le sénateur Losier-Cool : Pour le moment.

Le sénateur Nolin : On ne voudrait pas entrer en contradiction avec ce qui a déjà été décidé.

[English]

Senator Duffy: On a point of clarification on the log, if a senator declares an interest and it is put in the log, and then at some later date the senator withdraws that because his or her circumstances have changed, will there be a permanent record in the log that such a declaration was made in the first place or will it vanish when the senator withdraws the declaration?

Mr. Armitage: We are at a hypothetical stage, now, senator, but I would suggest that we would note the initial declaration of a private interest and it would be on a list. If subsequently the declaration were retracted, we would note that the interest was retracted. We would subtract the name from the list that the Speaker would read, if that is the way the committee decides to go. We would not include the name in that final list that the Speaker would read of senators not voting.

Senator Duffy: Will it remain in the public record that at one point or another —

Mr. Armitage: Our speaking logs are consultable by senators and the Speaker in the chamber, but our log is not necessarily a public log. It is the log with the Senate Ethics Officer that is public.

Senator Joyal: If a senator makes a declaration of interest and that declaration is reflected in the senator's registry at the SEO's office, a retraction is printed in the registry under the name of that senator. Moreover, the senator has the option to have the opinion of the SEO that the senator is not in a conflict of interest attached in the registry. In other words, a person would know exactly why that senator is no longer in a conflict of interest and he is totally protected.

That is why we have a provision in the code that allows the public to understand the reason a senator is no longer potentially in a conflict of interest.

The Chair: Is there anything else on this question?

Senator Corbin: Yes. May I humbly request that you, as chair, direct the research staff to prepare a research paper on the evolution of the practice of omnibus bills in the Parliament of Canada for further discussion by this committee, as was suggested?

The Chair: I will.

Senator Corbin: Thank you.

The Chair: There being nothing further on this question, our agenda has, as Item 2, in camera, "Pursuant to rule 86(1)(f)(i), consideration of a draft report on the notice requirements for questions of privilege."

Is it your wish, honourable senators, that we now go in camera?

Hon. Senators: Agreed.

(The committee continued in camera.)

[Traduction]

Le sénateur Duffy : J'aimerais avoir une précision à propos du registre. Si un sénateur déclare des intérêts personnels, que sa déclaration est inscrite dans le registre et que plus tard, il la retire parce que sa situation a changé, sa déclaration initiale va-t-elle être inscrite en permanence dans le registre ou va-t-elle disparaître quand le sénateur va faire une rétractation?

M. Armitage : C'est une question hypothétique, sénateur, mais je crois que nous inscririons la déclaration initiale d'intérêts personnels et qu'elle apparaîtrait dans la liste. Par la suite, si la déclaration était retirée, nous l'indiquerions. Nous retirerions le nom du sénateur de la liste que le Président lirait, si le comité en décidait ainsi. Son nom n'apparaîtrait pas dans la liste des sénateurs qui ne participent pas au vote lue par le Président.

Le sénateur Duffy : Est-ce qu'elle resterait dans le dossier public qu'un moment donné...

M. Armitage : Nos registres des délibérations peuvent être consultés par les sénateurs et le Président à la Chambre, mais notre registre n'est pas nécessairement public. C'est celui du conseiller sénatorial en éthique qui l'est.

Le sénateur Joyal : Si un sénateur fait une déclaration d'intérêts personnels et que cette déclaration est consignée dans le registre des sénateurs au bureau du CSE, sa rétractation sera inscrite au registre sous son nom sénateur. De plus, le sénateur peut demander qu'un avis du CSE selon lequel il n'est pas en situation de conflit d'intérêts figure dans le registre. Autrement dit, on saurait exactement pourquoi ce sénateur n'est plus en conflit d'intérêts, et il serait totalement protégé.

C'est pourquoi il y a une disposition dans le code qui autorise le public à demander la raison pour laquelle un sénateur n'est plus en situation de conflit d'intérêts.

Le président : Y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

Le sénateur Corbin : Oui. Puis-je vous demander humblement, monsieur le président, de diriger le personnel de recherche dans la préparation d'un document d'information sur l'évolution des projets de loi omnibus au Parlement du Canada, afin que le comité en discute plus longuement, comme on l'a proposé?

Le président : Certainement.

Le sénateur Corbin : Merci.

Le président : Puisqu'il n'y a pas d'autres observations, notre deuxième point à l'ordre du jour, que nous allons étudier à huis clos, est le suivant : « Conformément à l'article 86(1)(f)(i) du *Règlement du Sénat*, examen d'une ébauche de rapport sur les préavis requis pour les questions de privilège. »

Plaît-il aux sénateurs que nous poursuivions la séance à huis clos?

Des voix : D'accord.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

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

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESS

Senate of Canada:

Charles Robert, Principal Clerk, Chamber Operations and
Procedure Office.

TÉMOIN

Sénat du Canada :

Charles Robert, greffier principal, Bureau de la procédure et des
travaux de la Chambre.