



**MANITOBA
LEGISLATIVE ASSEMBLY**

**ANNUAL REPORT OF
THE CONFLICT OF INTEREST
COMMISSIONER**

Mr. Jeffrey Schnoor, Q.C.

2018



MANITOBA LEGISLATIVE ASSEMBLY
Conflict of Interest Commissioner
303 - 386 Broadway
Winnipeg, MB R3C 3R6

January 23, 2019

The Honourable Myrna Driedger
Speaker of the Legislative Assembly
Province of Manitoba
Rm. 244 Legislative Building
Winnipeg, MB R3C 0V8

Madam Speaker,

I am pleased to present my report to you pursuant to section 19.5(2) of *The Legislative Assembly and Executive Council Conflict of Interest Act*.

Section 19.5(2) of the Act provides that the Speaker must lay the report before the Legislative Assembly.

Sincerely yours,

A handwritten signature in cursive script, reading "Jeffrey Schnoor".

Jeffrey Schnoor, Q.C.
Conflict of Interest Commissioner



MANITOBA LEGISLATIVE ASSEMBLY
Conflict of Interest Commissioner
303 – 386 Broadway
Winnipeg, MB R3C 3R6

CONFLICT OF INTEREST COMMISSIONER ANNUAL REPORT 2018

I am pleased to submit my fourth annual report as Conflict of Interest Commissioner for the Manitoba Legislative Assembly.

Members' Obligations

The Legislative Assembly and Executive Council Conflict of Interest Act of Manitoba (the "Act") is the primary statute in Manitoba that provides standards to assist members of the Legislative Assembly to avoid, or deal appropriately with, conflicts of interest in the performance of their duties. The Act essentially requires three things of members of the Legislative Assembly.

First, the Act requires every member of the Legislature to file with the Clerk of the Legislative Assembly a statement disclosing their assets and interests within 15 days of the beginning of each session of the Legislature. Section 12 of the Act identifies the assets and interests that must be disclosed (subject to certain exemptions in section 13). These statements are available for inspection by any member of the public without charge at the office of the Clerk. Failure to file the statement results in the suspension of the member. The Clerk has advised my office that every member has filed their statement as required.

Second, every member is required to meet with the Conflict of Interest Commissioner, either before filing or within 60 days of doing so, to review the disclosure statement and to seek advice,

if required, regarding his or her obligations under the Act. The spouse or common-law partner of the member may also attend the meeting with the Commissioner and may otherwise seek the Commissioner's advice.

Finally, the Act sets out the obligations of members when a conflict of interest arises in the course of a sitting of the Legislative Assembly, a meeting of a committee of the Assembly, a meeting of Cabinet and the like. The member must promptly:

- disclose the general nature of the conflict,
- withdraw from the meeting without voting or participating in the discussion, and
- refrain at all times from attempting to influence the matter.

The Act defines conflict of interest narrowly, but in rather complex terms. However, simply put, a conflict of interest arises when a member has a pecuniary interest or liability in a matter.

Meetings and Advice

As required by the Act, I met individually with all 57 members of the Manitoba Legislative Assembly in November 2018, at the start of the 4th Session of the 41st Manitoba Legislature. Scheduling this number of meetings is a challenge and I am pleased to report that I received excellent cooperation from all members of the House. I would like to express my sincere gratitude to them.

Beyond the formal meetings at the beginning of each session, I am available to members at any time to provide confidential advice on any questions they may have about their obligations under the Act. Over the course of the year, I had a significant number of these conversations with members on a wide variety of issues under the Act.

Members may also request a formal written opinion from me; when one is provided, the member must file it with the Clerk of the Legislative Assembly and it is then available for inspection by the public. This year, I was asked for and provided no formal written opinions.

The Act also sets out certain restrictions on the activities that former members and ministers may undertake after their departure from office. I responded to several requests for informal advice about these provisions of the Act.

Modernizing the Act

In my last annual report, I commented that Manitoba's conflict of interest legislation is showing its age. I noted that the provincial government had asked that I provide advice on how to modernize it. My report in response to this request was provided to all members of the Legislative Assembly in April 2018. The report concluded that Manitoba has the oldest and arguably the weakest conflict of interest legislation in Canada. Eighty-four recommendations were made to provide a framework for modernized legislation that would better serve its fundamental objective: to support public confidence that elected representatives will always act in the public interest and not in their private interest. The following are a few highlights of the issues the report addresses:

- The definition of conflict of interest should not be restricted to pecuniary matters and should be more broadly defined.
- The obligation to disclose assets should be significantly expanded. Members should be required to publicly disclose all their assets and liabilities and those of their immediate family members, as well as of any private corporations in which they have an interest. They should also disclose their sources of income. Exceptions should be made for specific assets and liabilities that have little likelihood of giving rise to a conflict of interest.
- Cabinet members should engage in employment or self-employment or the management or ownership of a business, should own securities that are not publicly traded and should be an officer or director of an organization only after reviewing those activities with the Conflict of Interest Commissioner for potential conflicts and observing any conditions or restrictions that he or she might place on them.

- There should be restrictions on the ability of members of the Legislative Assembly and their immediate family to accept gifts that are connected with the performance of their duties of office.
- The Conflict of Interest Commissioner should be empowered to receive and investigate complaints that a member has not complied with the conflict of interest requirements. The Commissioner should have full powers to investigate (including the power to compel evidence) and, where he or she concludes that a member has not complied, the Commissioner should be able to recommend an appropriate sanction to the Legislative Assembly.
- Additional measures should be taken to enhance the independence of the Conflict of Interest Commissioner.

The full report can be found on my office's website: www.mbcoic.ca/reports/modernization-april2018.pdf (English) or www.mbcoic.ca/reports/modernization-april2018-fr.pdf (French).

Relationships with other jurisdictions

In September, I attended the annual meeting of the Canadian Conflict of Interest Network (CCOIN) in St. John's. CCOIN provides an invaluable forum to discuss the unique work done by Conflict of Interest Commissioners and I am grateful for the opportunity to consult with my colleagues across the country.

I was also pleased to accept the invitation of my counterpart in Quebec to attend a meeting in Quebec City to discuss the establishment of an international network of organizations responsible for parliamentary ethics and conduct in association with the Assemblée parlementaire de la Francophonie.

It has also been my pleasure to provide advice and support from time to time to the City of Winnipeg's Integrity Commissioner and to discuss issues of mutual concern. Her excellent work has done much to draw attention to the issues surrounding ethics and elected officials.

Lobbyists Registry

In addition to being the Conflict of Interest Commissioner for the Manitoba Legislative Assembly, I am also Manitoba's Lobbyist Registrar. *The Lobbyists Registration Act* is companion legislation that contributes to the ethical framework within which the members of the Legislative Assembly work. Although that Act has no requirement for an annual report, I think it would be useful to provide some information about the operation of that legislation.

The Act is based on the principle that lobbying, when done ethically, is a legitimate activity and is part of the democratic process. The Registry brings a measure of transparency to that activity, providing information to the public about who is attempting to influence government and the details of the lobbying. Under the Act, consultant lobbyists (those paid to lobby for others) file detailed returns in the online registry, documenting their lobbying activities, and senior officers of organizations file detailed returns documenting the lobbying activities of their organization's in-house lobbyists. Certain types of organizations and certain activities are excluded from the Act.

The Lobbyist Registrar has no enforcement powers. Instead, a failure to comply with the Act is an offence, making it a matter for prosecution in the courts.

As of December 31, 2018, there were 41 active consultant lobbyist returns and 59 active returns filed by senior officers on behalf of organizations, with 215 in-house lobbyists being identified.

More information about the Act and the registry (including how to search the registry) can be found at our website: www.lobbyistregistrar.mb.ca.

Reappointment

I am pleased to report that the Legislative Assembly voted to reappoint me to a further three-year term as Conflict of Interest Commissioner, ending December 31, 2021. This also results in my concurrent re-appointment as Lobbyist Registrar and as Information and Privacy Adjudicator (which position has its own annual report). I appreciate the expression of confidence from the members of the Legislative Assembly and look forward to continuing to serve them and to contribute to public confidence in our democratic process.

Conclusion

I would like to conclude my report by expressing my appreciation to the office of the Administration Branch of the Legislative Assembly of Manitoba, led by its Executive Director, Judy Wegner. Finally, I would like to thank Holly Mackling, my assistant and the Deputy Lobbyist Registrar, for her invaluable work and support throughout the year.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jeffrey Schnoor". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Jeffrey Schnoor, Q.C.



**ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE
DU MANITOBA**

**RAPPORT ANNUEL DU
COMMISSAIRE AUX
CONFLITS D'INTÉRÊTS**

M. Jeffrey Schnoor, c.r.

2018



ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU MANITOBA
Commissaire aux conflits d'intérêts
386, Broadway, bureau 303
Winnipeg (Manitoba) R3C 3R6

Le 23 janvier 2019

Madame Myrna Driedger
Présidente de l'Assemblée législative
Province du Manitoba
Palais législatif, bureau 244
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Madame la Présidente,

J'ai le plaisir de vous présenter le présent rapport, conformément au paragraphe 19.5(2) de la Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif.

Le paragraphe 19.(2) de la Loi stipule que le président de l'Assemblée législative doit déposer le rapport devant celle-ci.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mon profond respect.

Le commissaire aux conflits d'intérêts,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jeffrey Schnoor'.

Jeffrey Schnoor, c.r.
Commissaire aux conflits d'intérêts



ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU MANITOBA
Commissaire aux conflits d'intérêts
386, Broadway, bureau 303
Winnipeg (Manitoba) R3C 3R6

RAPPORT ANNUEL DE 2018 DU COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

J'ai le plaisir de présenter mon quatrième rapport annuel en tant que commissaire aux conflits d'intérêts pour l'Assemblée législative du Manitoba.

Obligations des députés

La Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif du Manitoba (la Loi) est la principale loi de la province qui fournit des normes visant à aider les députés à éviter ou à traiter comme il convient les conflits d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions. La Loi exige essentiellement trois choses de la part des députés.

Premièrement, chaque député doit, dans les 15 jours suivant l'ouverture de chacune des sessions de la Législature, transmettre au greffier de l'Assemblée législative un état de ses biens et droits. L'article 12 de la Loi énumère les biens et les droits qui doivent être déclarés (sous réserve de certaines exemptions indiquées à l'article 13). Ces déclarations peuvent être consultées par quiconque, sans frais, au Bureau du greffier de l'Assemblée législative. L'omission de produire cette déclaration entraîne la suspension du député. Le greffier a informé mon bureau que tous les députés ont transmis leur déclaration comme ils étaient tenus de le faire.

Deuxièmement, avant de transmettre un état de divulgation ou dans les 60 jours après l'avoir transmis, chaque député doit rencontrer le commissaire aux conflits d'intérêts afin de s'assurer que la divulgation est satisfaisante et d'obtenir, au besoin, des conseils concernant ses

obligations sous le régime de la Loi. Le conjoint ou le conjoint de fait du député peut également assister à la rencontre et peut chercher autrement à obtenir les conseils du commissaire.

Enfin, la Loi prévoit les obligations des députés lorsqu'un conflit d'intérêts apparaît au cours d'une séance de l'Assemblée législative, d'une réunion d'un comité de l'Assemblée, d'une réunion du Conseil exécutif ou d'une réunion similaire. Le député doit sans retard :

- divulguer sommairement la nature du conflit;
- se retirer de la réunion sans y voter ni participer aux délibérations;
- s'abstenir en tout temps de tenter d'influer sur le traitement de cette affaire.

La Loi définit étroitement le conflit d'intérêts, mais dans des termes plutôt complexes. Pour dire les choses simplement, un conflit d'intérêts apparaît lorsqu'un député a un intérêt financier ou une responsabilité financière dans une affaire.

Rencontres et conseils

Conformément à la Loi, j'ai rencontré individuellement les 57 membres de l'Assemblée législative du Manitoba en novembre 2018, au début de la 4^e session de la 41^e Législature du Manitoba. La planification d'un aussi grand nombre de réunions constitue un défi et j'ai le plaisir d'annoncer que j'ai bénéficié d'une excellente collaboration de la part de tous les députés. Je voudrais leur exprimer ma sincère gratitude.

En plus des réunions officielles au début de chaque session, les députés peuvent venir me consulter à tout moment pour obtenir des conseils confidentiels ou poser des questions relativement à leurs obligations en vertu de la Loi. Au cours de l'année, j'ai eu un grand nombre de conversations avec des députés concernant diverses questions relatives à la Loi.

Les députés peuvent aussi me demander un avis écrit officiel. Lorsque j'en fournis un, le député doit en déposer une copie auprès du greffier de l'Assemblée législative. Cet avis peut ensuite être consulté par le public. Cette année, on ne m'a demandé aucun avis écrit officiel et je n'en ai fourni aucun.

La Loi prévoit aussi certaines restrictions quant aux activités que les anciens députés et ministres peuvent entreprendre après avoir quitté leur charge. J'ai répondu à plusieurs demandes de conseils informels sur ces dispositions de la Loi.

Moderniser la Loi

Dans mon précédent rapport annuel, j'ai indiqué que la législation du Manitoba sur les conflits d'intérêts était obsolète et que le gouvernement provincial m'avait demandé des conseils afin de la moderniser. Mon rapport faisant suite à cette demande a été communiqué à tous les députés en avril 2018. La conclusion du rapport est que le Manitoba possède la législation sur les conflits d'intérêts la plus ancienne et, pourrait-on dire, la plus laxiste du Canada. Le rapport contient 84 recommandations qui peuvent constituer le cadre d'une modernisation de la législation visant à mieux répondre à l'objectif essentiel de celle-ci, à savoir soutenir la confiance du public dans le fait que les représentants élus agiront toujours dans l'intérêt public et non dans leur intérêt privé.

Voici un aperçu des principales recommandations :

- La définition du conflit d'intérêts devrait être élargie et ne pas se limiter aux questions financières.
- L'obligation de divulgation des biens devrait viser un champ beaucoup plus large. Les députés devraient être tenus de déclarer publiquement la totalité de leurs actifs et de leurs passifs, ceux des membres de leur famille immédiate ainsi que ceux de toute société privée dans laquelle ils ont un intérêt. Ils devraient aussi divulguer leurs sources de revenus. On devrait faire des exceptions pour les actifs et les passifs qui sont peu susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts.
- Les membres du Cabinet ne devraient exercer un emploi salarié ou indépendant, gérer ou posséder une entreprise, posséder des titres qui ne sont pas cotés en bourse, et diriger ou administrer un organisme, qu'après avoir soumis ces activités à l'examen du commissaire aux conflits d'intérêts pour déceler tout conflit potentiel et en veillant à respecter les conditions ou restrictions que le commissaire pourrait leur imposer.

- Il devrait y avoir des restrictions quant à la capacité des députés de l'Assemblée législative et de leur famille immédiate d'accepter des cadeaux qui sont liés à l'exercice de leurs fonctions.
- Le commissaire aux conflits d'intérêts devrait avoir le pouvoir de recevoir les plaintes selon lesquelles un député ne s'est pas conformé aux exigences en matière de conflits d'intérêts et d'enquêter sur celles-ci. Le commissaire devrait avoir tous les pouvoirs d'enquête (y compris le pouvoir d'exiger des preuves) et, s'il conclut qu'un député ne s'est pas conformé à la loi, il devrait être en mesure de recommander à l'Assemblée législative une sanction appropriée.
- Des mesures supplémentaires devraient être prises pour accroître l'indépendance du commissaire aux conflits d'intérêts.

On peut consulter le rapport complet sur le site Web de mon bureau à l'adresse www.mbcoic.ca/reports/modernization-april2018-fr.pdf.

Relations avec d'autres administrations

En septembre, j'ai assisté à la rencontre annuelle du Réseau canadien des conflits d'intérêts qui a eu lieu à St. John's. Le Réseau est une excellente occasion de discuter du travail unique fait par les commissaires aux conflits d'intérêts, et je suis reconnaissant de l'occasion qui m'était donnée de consulter mes collègues de tout le Canada.

J'ai également eu le plaisir d'accepter l'invitation de mon homologue québécoise à assister à une rencontre à Québec pour discuter de la création, en collaboration avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, d'un réseau international d'organismes chargés de la déontologie et des règles de conduite des parlementaires.

J'ai aussi eu la satisfaction d'offrir occasionnellement des conseils et du soutien à la commissaire à l'intégrité de la Ville de Winnipeg et de discuter avec elle de questions d'intérêt commun. Son excellent travail a beaucoup fait pour attirer l'attention sur les questions touchant la déontologie et les représentants élus.

Registre des lobbyistes

En plus d'être commissaire aux conflits d'intérêts pour l'Assemblée législative du Manitoba, je suis le registraire des lobbyistes de la province.

La Loi sur l'inscription des lobbyistes est une loi complémentaire qui contribue au cadre de déontologie à l'intérieur duquel travaillent les députés de l'Assemblée législative. Bien que cette loi n'exige pas la présentation d'un rapport annuel, je crois qu'il serait utile de fournir certains renseignements sur son application.

La Loi est fondée sur le principe selon lequel le lobbyisme, lorsqu'il est exercé dans le respect des règles de déontologie, est une activité légitime et fait partie du processus démocratique. Le registre apporte une certaine transparence à cette activité, en fournissant au public de l'information sur les personnes qui tentent d'influencer le gouvernement et sur l'objet du lobbyisme. En vertu de la Loi, les lobbyistes-conseils (ceux qui sont payés pour faire du lobbyisme pour le compte d'autrui) consignent leurs activités de lobbyisme dans des déclarations détaillées qu'ils produisent dans le registre en ligne. Pour leur part, les hauts dirigeants des organisations produisent des déclarations détaillées qui consignent les activités des lobbyistes salariés. Certains types d'organismes et certaines activités n'entrent pas dans le champ de la Loi.

Le registraire des lobbyistes n'a aucun pouvoir d'exécution. Cependant, le défaut de se conformer à la Loi constitue une infraction passible de poursuites judiciaires.

Au 31 décembre 2018, 41 déclarations de lobbyistes-conseils en activité avaient été produites. De leur côté, des hauts dirigeants d'organisations avaient produit 59 déclarations de lobbyistes en activité. Le nombre de lobbyistes salariés identifiés s'élevait à 215.

Pour en savoir plus sur la Loi et le registre (y compris sur la façon de faire des recherches dans le registre), veuillez consulter notre site Web au www.lobbyistregistrar.mb.ca.

Renouvellement du mandat

J'ai le plaisir d'annoncer que l'Assemblée législative a voté en faveur du renouvellement de mon mandat de trois ans à titre de commissaire aux conflits d'intérêts, jusqu'au 31 décembre 2021. Cela s'accompagne du renouvellement simultané de mon mandat de registraire des lobbyistes et d'arbitre en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée (poste donnant lieu à la publication d'un rapport annuel distinct). Je suis sensible à la confiance exprimée par les députés de l'Assemblée législative et je me réjouis à la perspective de continuer à leur offrir mes services et à contribuer à la confiance du public dans notre processus démocratique.

Conclusion

J'aimerais conclure mon rapport en exprimant ma reconnaissance à l'égard du bureau de la Direction de l'administration de l'Assemblée législative du Manitoba, dont la directrice générale est M^{me} Judy Wegner. Mes remerciements vont enfin à M^{me} Holly Macklin, qui est à la fois mon assistante et la registraire adjointe des lobbyistes, dont le travail et l'aide ont été très précieux tout au long de l'année.

Le tout respectueusement soumis.



Jeffrey Schnoor, c.r.