

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 19, 2024

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and Rights of Parliament met with videoconference this day at 9:35 a.m. [ET], pursuant to rule 12-7(2)(a), for consideration of possible amendments to the Rules.

Senator Michèle Audette (Chair) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: *Kwei.* Welcome to the senators who are with us today, and to the people listening to us on sencanada.ca. There are people who will be transmitting our voices in French and English, so let's try to be careful with our microphones to facilitate their work. Getting too close the microphone can cause feedback. This is just a friendly reminder; you know what to do. My name is Michèle Audette, I'm a senator from Quebec and I'm chair of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

I'd like to go around the table and ask my colleagues to introduce themselves, starting on my right.

Senator Mégie: Marie-Françoise Mégie from Quebec.

Senator Saint-Germain: Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

Senator Kutcher: Stan Kutcher, Nova Scotia.

Senator Black: Good morning. Rob Black, Ontario.

[*Translation*]

Senator Ringuette: Good morning. Pierrette Ringuette from New Brunswick.

[*English*]

Senator Busson: Good morning. I'm Bev Busson from British Columbia.

[*Translation*]

Senator Woo: Good morning. Yuen Pau Woo from British Columbia.

[*English*]

Senator McPhedran: Good morning. Marilou McPhedran, independent senator for Manitoba.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 19 novembre 2024

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 35 (HE), avec vidéoconférence, conformément à l'article 12-7(2)a) du Règlement, pour étudier des amendements possibles au Règlement.

La sénatrice Michèle Audette (présidente) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : *Kuei.* Bienvenue aux sénateurs et sénatrices qui sont avec nous aujourd'hui et aux personnes qui nous écoutent sur sencanada.ca. Il y a des gens qui vont transmettre nos voix en français et en anglais, donc essayons de faire attention à nos micros pour faciliter leur travail. Lorsqu'on s'avance trop près, il peut y avoir un retour de son. C'est un petit rappel amical; vous connaissez la procédure. Je m'appelle Michèle Audette, je suis une sénatrice du Québec et je suis présidente du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

J'aimerais demander à mes collègues de faire un tour de table afin de se présenter, en commençant par ma droite.

La sénatrice Mégie : Marie-Françoise Mégie, du Québec.

La sénatrice Saint-Germain : Raymonde Saint-Germain, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Kutcher : Stan Kutcher, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Black : Bonjour. Rob Black, de l'Ontario.

[*Français*]

La sénatrice Ringuette : Bonjour. Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

La sénatrice Busson : Bonjour. Je m'appelle Bev Busson, de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

Le sénateur Woo : Bonjour. Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

[*Traduction*]

La sénatrice McPhedran : Bonjour. Marilou McPhedran, sénatrice indépendante du Manitoba.

Senator MacDonald: Michael MacDonald, Cape Breton, Nova Scotia.

Senator Batters: Denise Batters, Saskatchewan.

[Translation]

The Chair: Thank you very much. Today, honourable senators, we're resuming our study of the role of non-affiliated senators. We are pleased to welcome by video conference Jean-Éric Gicquel, Professor of Constitutional Law and Parliamentary Law at University of Rennes 1. I will now yield the floor to our guest.

Jean-Éric Gicquel, Professor of Constitutional Law and Parliamentary Law, University of Rennes 1, as an individual: Thank you, Madam Chair. It is a great honour for me to take part in your committee work and, more broadly, that of the Canadian Senate. The purpose of my introductory remarks is to explain how non-affiliated members work in the Senate. There are also non-affiliated members in the National Assembly, but there are a few particularities that exist only in the Senate and not in the National Assembly.

The freedom of not belonging to a group is established by the *Règlement du Sénat* in Article 5, which reads: "No one may belong to several groups or be forced to belong to a group."

The only prohibition is against belonging to two groups simultaneously. Life in the Senate, as in the National Assembly, is structured around political groups. This can be observed in many areas, notably in the makeup of the bureau, which is the Senate's governing body, as well as at the National Assembly. The life of the groups structures the organization of commissions, particularly legislative commissions of inquiry. This structures the general discussion when a text is debated before the senators. Speaking time is allotted for each group. We'll see later that in France, opposition and minority groups have specific rights, notably the right to set up commissions of inquiry, and that these groups are the only beneficiaries of such mechanisms.

To quote a French deputy:

...We are all equal in that we each have one vote, but membership in a parliamentary group confers additional rights.

However, membership of a parliamentary group confers additional rights, including material rights enjoyed by groups, and financial rights. A minimum number of members is required to form a group. In the Senate, the threshold is very low, since all you need to form a group is 10 senators. There are currently eight. In France, the number of groups is increasing. We'll have

Le sénateur MacDonald : Michael MacDonald, du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Batters : Denise Batters, de la Saskatchewan.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup. Aujourd'hui, honorables sénateurs et sénatrices, nous allons continuer d'étudier le rôle des sénateurs et sénatrices non affiliés. Nous avons le plaisir d'accueillir en vidéoconférence Jean-Éric Gicquel, professeur en droit constitutionnel et en droit parlementaire de l'Université de Rennes 1. Je vais céder la parole à notre invitée.

Jean-Éric Gicquel, professeur en droit constitutionnel et en droit parlementaire, Université de Rennes 1, à titre personnel : Merci, madame la présidente. Je suis très honoré de participer au travail de votre comité et, d'une manière plus large, à celui du Sénat canadien. Mon propos liminaire vise à vous expliquer le fonctionnement des non-inscrits au Sénat. Il y a également des non-inscrits à l'Assemblée nationale, mais il y a quelques particularités qui n'existent qu'au Sénat et pas à l'Assemblée nationale.

La liberté de ne pas appartenir à un groupe est fixée par le *Règlement du Sénat* à l'article 5, qui dit ceci : « Nul ne peut faire partie de plusieurs groupes ni être contraint de faire partie d'un groupe. »

La seule interdiction, c'est d'appartenir à deux groupes simultanément. La vie au Sénat comme à l'Assemblée nationale est structurée autour des groupes politiques. C'est visible à nombreux endroits, notamment pour ce qui est de la composition du bureau, qui est l'organe directeur du Sénat, ainsi qu'à l'Assemblée nationale. La vie des groupes structure l'organisation des commissions, notamment les commissions législatives d'enquête. Cela structure la discussion générale lorsqu'il y a un texte qui est débattu devant les sénateurs. On calcule le temps de parole en fonction des groupes. On aura l'occasion de voir qu'en France, on a des droits spécifiques et des droits particuliers accordés aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, notamment le droit à la création de commissions d'enquête, et que ce sont les groupes qui sont les seuls bénéficiaires de tels mécanismes.

Comme le disait un député français :

[...] nous sommes tous égaux puisque nous disposons chacun d'une voix, mais l'adhésion à un groupe parlementaire procure des droits supplémentaires.

Toutefois, l'adhésion à un groupe parlementaire procure des droits supplémentaires, notamment des droits matériels dont bénéficient les groupes, et des droits financiers. On précise qu'il faut un effectif minimum pour constituer un groupe. Au Sénat, le seuil est très bas, puisqu'il faut simplement être 10 sénateurs pour constituer un groupe. On en compte actuellement huit. Il y a

a chance to see — and perhaps I'll have to elaborate on certain points — that there's a peculiarity in the case of the French Senate, i.e., you can be part of a group, but you can also simply be related to it or administratively attached to it — although the differences between relatedness and attachment are quite subtle, if not at times artificial.

As far as non-affiliated members are concerned, this is a right. It currently pertains to 4 out of 348 senators. For a long time, the following joke was used to describe a non-affiliated senator in France: A senator who sits in the centre, votes on the left and has the reputation of being right-wing.

This no longer exists, but there was a time when you could have a group made up of non-affiliated senators and still meet the minimum threshold of 10 senators. The non-affiliated senators would decide to get together and form a group whose members were quite independent of each other. That situation may have existed in the past. This is no longer the case, since there are now very few non-affiliated senators. There are currently four. That's a long way from the minimum threshold of 10 senators.

By way of compensation, as these non-affiliated senators cannot form a group, there is something unique to the Senate that is completely absent from the National Assembly. Non-affiliated senators can meet in a body called the *Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe* (Administrative Meeting of Non-affiliated Senators), known as RASNAG in French political vocabulary. It is not a group; it's a meeting chaired not by a group president, but by a delegate. The existence of this meeting can be taken into account in the composition of legislative and inquiry commissions. Consideration could also be given to including RASNAG members in the bureau. On the other hand, all groups are guaranteed representation at the bureau. This is not the case for RASNAG. It can be taken into account when the number of members is higher. When you have eight or nine senators, it's more feasible than at present, when there are only four.

Those are the few introductory remarks that will enable you to ask me many questions about the way non-affiliated senators work in France.

The Chair: Thank you for your introduction, which is very clear. Mr. Gicquel, I'm going to give the floor to my colleagues. Questions will be asked in French or English. I hope you have the translation system with you, or that you are able to hear my colleagues well.

[*English*]

Senator Batters: Thank you very much to the witness.

en France un phénomène d'augmentation du nombre de groupes. On aura l'occasion de voir, et peut-être que je devrai donner des précisions sur certains éléments, qu'il y a une particularité dans le cas du Sénat français, c'est-à-dire qu'on peut faire partie d'un groupe, mais on peut également y être simplement apparenté ou encore rattaché administrativement, même si les différences entre l'appartenance et le rattachement sont assez subtiles, voire parfois artificielles.

Pour ce qui est des non-inscrits, c'est un droit. Cette possibilité concerne actuellement 4 sénateurs sur 348. Pendant longtemps, afin de décrire ce qu'était un sénateur non inscrit en France, on utilisait la boutade suivante : il s'agit d'un sénateur qui siège au centre, vote à gauche et a la réputation d'être un homme de droite.

Cela n'existe plus actuellement, mais à une époque, on pouvait avoir un groupe composé de sénateurs non inscrits en respectant le seuil minimal de 10 sénateurs. Les non-inscrits décidaient de se réunir et de constituer un groupe ayant une très forte indépendance les uns par rapport aux autres. Cette situation a pu exister par le passé. Tel n'est plus le cas, puisque désormais, on a très peu de sénateurs non inscrits. Actuellement, ils sont quatre. On est très loin du seuil minimal de 10 sénateurs.

À titre de compensation, comme ces sénateurs non inscrits ne peuvent pas se constituer en groupe, il existe une originalité au Sénat qu'on ne retrouve absolument pas à l'Assemblée nationale. Les sénateurs non inscrits peuvent se réunir dans un organe qui s'appelle la Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. C'est la RASNAG, dans le vocabulaire politique français. Ce n'est pas un groupe; c'est une réunion qui n'est pas présidée par un président de groupe, mais bien par un délégué. On peut prendre en compte l'existence de cette réunion dans la composition des commissions législatives et d'enquête. On peut réfléchir à la présence des membres de cette réunion au sein du bureau. En revanche, tous les groupes sont assurés d'être représentés au bureau. Ce n'est pas le cas de la réunion administrative. On peut en tenir compte lorsque l'effectif est important. Lorsqu'on a huit ou neuf sénateurs, c'est plus envisageable qu'actuellement, alors qu'ils ne sont que quatre.

Voilà donc les quelques propos d'introduction qui vont vous permettre de me poser de nombreuses questions sur le fonctionnement des sénateurs non inscrits en France.

La présidente : Merci pour votre présentation, qui est très claire. Monsieur Gicquel, je vais céder la parole à mes collègues. Les questions seront posées en français ou en anglais. J'espère que vous avez avec vous le système de traduction ou que vous êtes en mesure de bien recevoir le message de mes collègues.

[*Traduction*]

La sénatrice Batters : Merci beaucoup au témoin.

As you were saying in your opening remarks, you need 10 senators to form a group. What I was wondering about, is there any stated requirements aside from just simply having the number of 10 to form a group? For example, stating a common purpose that somebody delves into? Or is it really just having the number of 10 that's required, and that's the only certain requirement and nothing really further than that?

[*Translation*]

Mr. Gicquel: Yes, there's a membership of 10 and then, they are required to share a common political philosophy. In some situations, this is not a problem, since they are right-wing or left-wing parties, for example socialist or centrist. As I said in my opening remarks, there have been times in the history of the Senate when people's political philosophies varied widely, but they decided to form a group because of the many advantages. There was a group of non-affiliated senators, and in this case, indeed, the political philosophy shared by the senators could be extremely different. Generally speaking, they are united by a political vision. It's not just 10 people so it's feasible, but it's rare in the French system. Above all, you need a shared political vision. It is possible to have non-affiliated senators who, for lack of anything better, decide to form a group, but that's rare.

[*English*]

Senator Batters: Thank you. So stating that they adhere to the same political philosophy, that sort of thing, is it broader than a party affiliation, then? Would political philosophy or something like that be the only type of requirement that they would need to state as their common purpose, not something like having a very general way of defining themselves?

Does it also need to be specifically tied to perhaps an existing political party in France or anything like that? Or would it be more of a broader sort of thing, like libertarian or a certain type of political philosophy, like socialist, things that may or may not be adhered to by a political party but more of just a general political philosophy? Could it be even something like people in the Senate who like green trees? Could it be something very broad just basically to make sure they could form a group and have 10?

[*Translation*]

Mr. Gicquel: In fact, under the French system, though it's not mandatory, group members belong to the same political party. So, the problem is solved in this way, even if it's not a legal obligation. In fact, people who share the same economic, social or environmental philosophy all belong to the same political party. The problem is solved.

Comme vous l'avez dit dans votre exposé, vous avez besoin de 10 sénateurs pour former un groupe. Je me demandais s'il y a des exigences à part la formation d'un groupe de 10. Par exemple, faut-il établir l'objectif commun pour lequel on s'engage? Ou ne faut-il que remplir cette condition des 10 sénateurs, et c'est la seule, sans qu'il n'y ait d'autres exigences?

[*Français*]

M. Gicquel : Oui, il y a un effectif de 10 et après, on exige qu'ils partagent une philosophie politique commune. Dans certaines situations, il n'y a pas de problème, puisque ce sont des partis de droite ou de gauche, par exemple socialiste ou centriste. Comme je l'ai indiqué dans mes propos liminaires, c'est arrivé parfois dans l'histoire du Sénat que les personnes étaient extrêmement disparates en ce qui a trait à la philosophie politique, mais elles avaient décidé de se constituer en groupe parce qu'il y a beaucoup d'avantages. Il y avait un groupe de sénateurs non inscrits et dans ce cas de figure, effectivement, la philosophie politique que partageaient les sénateurs pouvait être extrêmement différente. Généralement, ils sont unis par une vision politique. Ce n'est pas seulement 10 personnes et on peut le faire, mais c'est rare dans le système français. Il faut surtout une vision politique commune. On peut avoir des sénateurs non inscrits qui, faute de mieux, décident de former un groupe, mais c'est rare.

[*Traduction*]

La sénatrice Batters : Merci. Donc, on doit adhérer à la même philosophie politique et à ce genre de choses. Est-ce que l'on va au-delà de l'affiliation à un parti, dans ce cas? Est-ce que la philosophie politique ou ce genre de choses serait la seule exigence à laquelle il faut satisfaire comme but commun, sans que l'on doive se définir de manière très générale?

Faut-il aussi que l'on soit spécifiquement affilié à un parti politique actuel en France, ou ce genre de choses? Ou s'agit-il de concepts plus vastes, comme le courant libertarien ou un certain type de philosophie comme le socialisme? Je parle de choses auxquelles les partis politiques pourraient adhérer ou non, mais surtout de philosophie politique générale. Est-ce que ce groupe pourrait même être constitué de sénateurs qui aiment les arbres verts? Est-ce que l'on pourrait se regrouper autour de quelque chose de très général simplement pour s'assurer de pouvoir former un groupe de 10?

[*Français*]

M. Gicquel : En fait, dans le système français, même si ce n'est pas obligatoire, les membres des groupes appartiennent au même parti politique. Donc, le problème est réglé de cette manière, même si ce n'est pas une obligation juridique. De fait, les personnes qui partagent la philosophie économique, sociale ou environnementale font toutes partie du même parti politique, en réalité. Le problème est réglé.

That question arises in practical terms when there are non-affiliated senators; in reality, these are small parties that aren't large enough and end up with a few isolated people or people who dissent from other political parties. Although the legal texts, the *National Assembly Rules of Procedure* and the *Senate Rules of Procedure* are silent on political parties, in reality, life is also structured around political parties. In France, the group is the expression of the political party within each chamber. We have a Socialist Party, so we'll have a Socialist group in the National Assembly and the Senate; we have a right-wing party called the Republicans, so we'll have a Republican group. At times, there can be schisms; dissidents leave the group, because they've left the party, and end up as non-affiliated members. That's how we can try to get a better idea of how people come together. They form a group because they're already part of the same political party.

[English]

Senator Batters: Who determines whether that group has met the requirement? Is it an administrative function related to the institution? Who makes that determination? Is it more of a self-determination and there's no way to challenge whether that requirement has been met or not?

[Translation]

Mr. Gicquel: Who determines that? In reality, as I said, the parliamentary group, generally speaking, is simply the offshoot of the political party. They have the same political stripe. It's only natural. They belong to the same party. It's natural for them to get together. They will form a group, because they subscribe to the same logic, to the same party. There's no particular problem, no one makes that decision. It's just that political parties have gradually been superimposed on groups. In fact, when we talk about parliamentary groups in France, we could be talking about parliamentary parties, even if no one says so. Those are the parties represented in each chamber.

[English]

Senator Batters: Right, but what if it's something not as specific as a political party but a broader type of a group? Who makes that determination whether the group has enough cohesion to be classified as a group, or perhaps whether they're just trying to satisfy the number of 10 to make sure they receive the privileges of that group?

[Translation]

Mr. Gicquel: Who ensures the group's strength? In reality, you could say it's the political party.

Cette question se pose concrètement lorsqu'il y a des non-inscrits; en réalité, ce sont de petits partis qui ne sont pas assez suffisants et qui se retrouvent avec quelques personnes isolées ou des personnes en dissidence par rapport à d'autres partis politiques. Même si les textes juridiques, le *Règlement de l'Assemblée nationale* et le *Règlement du Sénat* sont muets sur les partis politiques, en réalité, la vie est structurée aussi autour des partis politiques. En France, le groupe, c'est l'émanation du parti politique au sein de chaque Chambre. On a un Parti socialiste, donc on aura un groupe socialiste à l'Assemblée nationale et au Sénat; on a un parti de droite qui s'appelle les Républicains, donc on aura un groupe de Républicains. Parfois, il peut y avoir des scissions; des dissidents quittent le groupe, parce qu'ils ont quitté le parti, et ils se retrouvent chez les non-inscrits. C'est comme ça qu'on peut essayer de mieux voir comment les personnes se regroupent. Elles se regroupent parce qu'elles font déjà partie du même parti politique.

[Traduction]

La sénatrice Batters : Qui détermine si le groupe a rempli cette exigence? Est-ce une fonction administrative de cette institution? Qui détermine ce statut? Est-ce que l'on procède soi-même à cette détermination et qu'il n'y a aucun moyen de contester le non-respect de cette exigence?

[Français]

M. Gicquel : Qui détermine cela? En réalité, comme je l'ai dit, le groupe parlementaire, en général, c'est juste l'émanation du parti politique. Ils ont la même couleur politique. C'est naturel. Ils font partie du même parti. C'est naturel qu'ils se regroupent entre eux. Ils vont créer un groupe, car ils appartiennent à la même logique, au même parti. Il n'y a pas de problème particulier, il n'y a personne qui décide cela. Simplement, les partis politiques se sont superposés progressivement par rapport aux groupes. En réalité, quand on parle des groupes parlementaires en France, on pourrait parler, même si personne ne le dit, de partis parlementaires. Ce sont des partis représentés au sein de chaque Chambre.

[Traduction]

La sénatrice Batters : D'accord, mais qu'en est-il si l'on parle de quelque chose de moins précis qu'un parti politique, d'un groupe plus vaste? Qui détermine si le groupe a assez de cohésion pour être classé comme tel, ou si l'on ne tente que de satisfaire au critère des 10 membres pour être sûr de recevoir certains priviléges?

[Français]

M. Gicquel : Qui assure la solidité du groupe? En réalité, on pourrait dire que c'est le parti politique.

If there are internal tensions within the party or visible schisms within the party, gradually there will be consultations within the group and some senators or members will leave the group to form another. The peculiarity of the Senate — and this is much more complex and less marked than at the National Assembly — is that you can have groups that are not offshoots of a political party. Nowadays — though this is happening less and less — you have people who don't belong to political parties and who will form a group because they are not members of this or that political party. They don't belong to traditional parties and are telling themselves: "We share a common philosophy and we're going to come together even if there's no party behind us."

It's important to understand that in France, it depends on whether you sit in the National Assembly or the Senate. Very often, you have a party and a group that are strongly united, and sometimes — this is especially true in the Senate — you can have one or two groups that are not the offshoots of political parties. These are simply senators who prefer to work together because they don't belong to other political parties, and they prefer to join forces to benefit from the advantages of being in a group. There may well be 20 or 30 of them. They're generally small groups, because the large groups are offshoots of the political parties.

Senator Batters: Thank you.

[English]

Senator McPhedran: Thank you to our expert for joining us and informing us more about the situation in France.

I would very much appreciate more information on the RASNAG. You mentioned that it was an administrative structure. You mentioned that it was not a political group and there was no chair but a delegate.

Could you tell us more about the administrative structure? In particular, is there a budget for this structure? What is the role of the delegate? What, if any, support do the members of the RASNAG receive? Is it similar to what they would receive if they were in a regular group? I'm sorry, there are many questions but our time is limited.

[Translation]

Mr. Gicquel: The first difference, as I've already said, is that these mechanisms are completely non-existent in the National Assembly. Non-affiliated members are totally isolated and are not entitled to any support.

The Senate operates differently. It considers that even senators who are completely isolated, who cannot be attached to a political group.... I'll give you a clear illustration to help you

S'il y a des tensions internes au sein du parti ou des scissions visibles au sein du parti, progressivement, on aura des consultations au sein du groupe et certains sénateurs ou députés quitteront le groupe pour constituer un autre groupe. La particularité du Sénat, et c'est beaucoup plus complexe et moins marqué qu'à l'Assemblée nationale, c'est que vous pouvez avoir des groupes qui ne sont pas des émanations de parti politique. Maintenant, c'est de moins en moins le cas, mais on peut avoir des personnes qui n'appartiennent pas à des partis politiques et qui vont se regrouper parce qu'elles ne sont pas membres de tel ou tel parti politique. Elles n'appartiennent pas aux partis traditionnels et se disent : « Nous partageons une philosophie commune et nous allons nous réunir même s'il n'y a pas de parti derrière nous. »

Il faut bien comprendre qu'en France, cela dépend si vous siégez à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Très souvent, on a un parti et un groupe unis très fortement et parfois — c'est surtout le cas au Sénat —, vous pouvez avoir un ou deux groupes qui ne sont pas les émanations de partis politiques. Il s'agit simplement de sénateurs qui préfèrent être ensemble parce qu'ils n'appartiennent pas aux autres partis politiques, et ils préfèrent se regrouper pour bénéficier des avantages du groupe. Ils peuvent très bien être 20 à 30 personnes. Ce sont généralement de petits groupes, parce que les grands groupes sont des émanations des partis politiques.

La sénatrice Batters : Merci.

[Traduction]

La sénatrice McPhedran : Merci à notre témoin expert de se joindre à nous et de nous en dire plus sur la situation en France.

J'aimerais beaucoup en savoir plus sur la RASNAG. Vous avez mentionné que c'était une structure administrative. Vous avez dit que ce n'était pas un groupe politique et qu'il n'y avait pas de président, mais un délégué.

Pourriez-vous nous en dire plus sur cette structure administrative? En particulier, y a-t-il un budget pour cette structure? Quel est le rôle du délégué? Quel soutien les membres de la RASNAG reçoivent-ils, le cas échéant? Est-ce que cela ressemble à ce qu'ils recevraient s'ils faisaient partie d'un groupe ordinaire? Je suis désolée, nous avons beaucoup de questions à poser, mais notre temps est limité.

[Français]

M. Gicquel : La première différence, comme je l'ai déjà dit, c'est que ces mécanismes n'existent absolument pas à l'Assemblée nationale. Les non-inscrits sont totalement isolés et n'ont pas droit à un quelconque appui.

Le Sénat a une logique différente. Il estime que même les sénateurs qui sont complètement isolés, qui ne peuvent pas se rattacher à un groupe politique... Je vais vous donner une

understand the situation. The four non-affiliated senators belong to an extreme right-wing party, the *Rassemblement National* (National Rally). These four senators cannot, for obvious political reasons, be attached to any other group, because those groups would not welcome the presence of these four senators. They are members of the *Rassemblement National*.

The Senate does not wish to exclude a senator based on their political affiliation. So, the compensation was to allow these non-affiliated senators to meet as a body referred to as a meeting — the RASNAG. That meeting has financial support; the senators receive a small sum of around €100,000, which enables them to recruit staff. They have a small team — I don't know the exact number, because you'd have to go into the details and sometimes it's a bit opaque — and this sum enables them to recruit two or three collaborators for the meeting. This small technical team will assist these four isolated senators.

Those four senators elect a delegate and that delegate — that's the term — is not a group chairperson. There are separate terms: We have the group chairpersons and the RASNAG delegate.

There is an important body in the Senate: the Chairpersons' Conference. This conference sets the main principles for debating texts. The Chairpersons' Conference brings together the committee chairs and the group chairpersons, and also invites the RASNAG delegate to take part in these meetings. Non-affiliated senators have a small say, because at least the delegate can take part in this Chairpersons' Conference, which plays an important role in the day-to-day running of the Senate, whereas at the National Assembly, non-affiliated members are entitled to absolutely nothing and receive no specific assistance.

It should also be borne in mind that individually, whatever their political affiliation, whether they belong to a group or not, senators have protected constitutional rights and financial rights that are all equivalent. They receive the same parliamentary allowance, but there are some advantages in belonging to a group for a senator or member. For example, a group will receive millions of euros to function, whereas RASNAG has only €100,000. On the other hand, millions of euros will be given to groups according to their size; large groups have more resources than small groups. So, with these millions of euros, you can recruit many employees and a huge technical team. As part of a group, you can benefit from all of the groups' financial advantages, i.e., all the resources that the group makes available to its members. RASNAG has a bit of funding, and we don't want to eliminate it: It has €100,000 and can recruit two or three employees; that makes a big difference.

illustration claire pour que vous puissiez comprendre la situation. Les quatre sénateurs non inscrits appartiennent à un parti d'extrême droite, le Rassemblement National. Ce sont quatre sénateurs qui ne peuvent pas, pour des raisons politiques évidentes, se rattacher à un autre groupe, car ces groupes ne voudraient pas de la présence de ces quatre sénateurs. Ils sont membres du Rassemblement National.

Le Sénat ne souhaite pas exclure un sénateur en fonction de sa couleur politique. Donc, la compensation a été de permettre à ces sénateurs non inscrits de se réunir dans une réunion, la RASNAG. Cette réunion dispose d'un appui financier; les sénateurs reçoivent une petite somme de l'ordre d'environ 100 000 € qui leur permet d'avoir quelques collaborateurs. Ils ont une petite équipe — je ne sais pas exactement combien ils sont, parce qu'il faudrait entrer dans les détails et parfois, c'est un peu opaque — et cette somme leur permet de recruter deux ou trois collaborateurs pour la réunion. Cette petite équipe technique va apporter une aide à ces quatre sénateurs qui sont isolés.

Ces quatre sénateurs élisent un délégué et ce délégué — c'est le terme — n'est pas un président de groupe. Il y a des termes distincts : on a les présidents de groupe et le délégué de la RASNAG.

Il y a une formation importante au Sénat : c'est la Conférence des Présidents. Cette conférence fixe les grands principes de discussion des textes. La Conférence des Présidents unit les présidents des commissions et les présidents des groupes, et elle invite aussi le délégué de la RASNAG à participer à ces réunions. Les non-inscrits ont un petit droit de regard, car au moins le délégué peut participer à cette Conférence des Présidents, qui joue un rôle important au quotidien dans le fonctionnement du Sénat, alors qu'à l'Assemblée nationale, les députés non inscrits n'ont droit strictement à rien et n'ont aucune aide spécifique.

Il faut aussi garder à l'esprit qu'individuellement, quelle que soit son appartenance politique, qu'il appartienne à un groupe ou non, le sénateur a des droits constitutionnels protégés et des droits financiers qui sont tous équivalents. Il a donc la même indemnité parlementaire, mais il y a effectivement des éléments qui sont plus avantageux pour un sénateur ou un député lorsqu'il appartient à un groupe. Par exemple, le groupe va recevoir des millions d'euros pour fonctionner, alors que le RASNAG n'a que 100 000 €. En revanche, il y a des millions d'euros qui seront donnés aux groupes en fonction de leur taille; les gros groupes ont davantage de moyens que les petits groupes. Donc, avec ces millions d'euros, vous pouvez recruter beaucoup de collaborateurs et une énorme équipe technique. Vous faites partie d'un groupe et vous pouvez bénéficier de tous les avantages financiers du groupe, c'est-à-dire tous les moyens que le groupe met à la disposition des membres du groupe. La

It's easy to understand why the four non-affiliated senators are non-affiliated. It's a peculiar political configuration in France.

[English]

Senator McPhedran: Could I please ask about committees? I recognize that it's not exactly the same between our Senates, but is there a right for a senator, even a non-affiliated senator, to be a member of a committee that is part of your process of studying issues and studying bills and reporting back to the Senate?

[Translation]

Mr. Gicquel: Every senator must belong to one of the standing committees that deals with legislative activities. In the Senate, there are seven standing committees and all senators must belong to one of the seven committees. So all four non-affiliated senators belong to a standing committee. That is an obligation. Since there are four of them and seven committees, there are three committees with no non-affiliated members.

Senator Saint-Germain: Good afternoon, Mr. Gicquel. You said — correctly, of course — that each senator has constitutional rights which must be respected. One of those rights is that of being a legislator and speaking to bills. Under the current system, where only four senators are unaffiliated, are there circumstances under which one of those unaffiliated senators would be unable to speak to a bill?

Mr. Gicquel: Because they have constitutional rights, all of them can take part in the debate.

In France, a general debate is held, then a clause-by-clause debate. When it comes to the general debate, the Conference of Presidents can decide to set it for two hours, for example. Those two hours are shared out based on the groups, and then the unaffiliated senators get the few minutes remaining. They may speak, but they will, of course, have less time than members of a group.

They also have constitutional rights, particularly that of tabling amendments. They therefore have the opportunity to take the floor in order to table an amendment. Their amendment has very little chance of passing, since a vote will be held afterwards. Furthermore, in the current political context, the unaffiliated senators belong to a far-right party. That means their amendment has no likelihood of passing. They can indeed take the floor and table amendments, but then, as I said, the majority votes, so they have very little weight in the current legislative debate.

RASNAG a un peu d'argent, et on ne veut pas l'éliminer : elle a 100 000 € et elle peut recruter deux ou trois collaborateurs; cela fait une différence majeure.

Vous comprendrez aisément pourquoi les quatre sénateurs non inscrits sont non inscrits. C'est une configuration politique particulière en France.

[Traduction]

La sénatrice McPhedran : Pourrais-je poser une question sur les comités? Je reconnais que la situation n'est pas exactement la même entre nos Sénats, mais un sénateur, même non affilié, a-t-il le droit d'être membre d'un comité participant à l'étude des enjeux et des projets de loi et faisant rapport au Sénat?

[Français]

M. Gicquel : Tout sénateur doit impérativement appartenir à une des commissions permanentes qui s'occupe des activités législatives. Au Sénat, il y a sept commissions permanentes et tous les sénateurs doivent appartenir à une des sept commissions. Donc, les quatre sénateurs non inscrits appartiennent tous à une commission permanente. C'est une obligation. Puisqu'ils sont quatre et qu'il y a sept commissions, il y a trois commissions où il n'y a aucun non-inscrit.

La sénatrice Saint-Germain : Bon après-midi, monsieur Gicquel. Vous avez indiqué — à juste titre, bien sûr — que chaque sénateur a des droits constitutionnels qui doivent être respectés. L'un de ces droits est celui d'être un législateur et de se prononcer sur les projets de loi. Dans le système actuel, où seulement quatre sénateurs sont non inscrits, est-ce qu'il y a des circonstances où l'un des sénateurs non inscrits n'aurait pu se prononcer sur un projet de loi?

M. Gicquel : Ils ont tous la possibilité, puisqu'ils ont des droits constitutionnels, de prendre part à la discussion.

En France, on a une discussion générale, puis une discussion article par article. Concernant la discussion générale, la Conférence des Présidents peut décider, par exemple, de la fixer à deux heures. On répartit les deux heures en fonction des groupes et ensuite, les quelques minutes restantes seront accordées aux sénateurs non inscrits. Ils peuvent parler, mais nécessairement moins longtemps que les membres d'un groupe.

Ensuite, ils ont des droits constitutionnels, notamment celui de déposer des amendements; ils ont donc la possibilité de prendre la parole pour déposer leur amendement, avec la faible probabilité que leur amendement soit adopté, puisqu'un vote a lieu par la suite. De plus, les sénateurs non inscrits, dans le contexte politique actuel, appartiennent à un parti d'extrême droite, donc la possibilité que leur amendement soit adopté est nulle. Ils peuvent effectivement prendre la parole et déposer des amendements. Après, comme je l'ai mentionné, c'est le vote à la

Senator Saint-Germain: On the other hand, are there any advantages? We talked a lot about the inconveniences of being unaffiliated, but that's by choice, or lack of choice in some cases. Regardless, are there advantages to being unaffiliated in the French senatorial system?

Mr. Gicquel: They are in fact weaker than at the National Assembly. That is because National Assembly groups are often extremely disciplined. Given how senators are elected, discipline in the Senate is not as strong and prominent as in the National Assembly.

The advantage for unaffiliated MNAs is total freedom when voting, but the Senate offers it as well when one is part of a group, since group discipline is not as pronounced in the Senate as in the National Assembly. Given that group discipline is weaker in the Senate than the National Assembly, in the end, being unaffiliated in the Senate offers relatively few advantages, because they don't benefit from the advantages available at the National Assembly.

At the National Assembly, group discipline is very visible. So, you have more opportunities to vote the way you want when you are an MNA. At the Senate, it's somewhat like that. Even if groups are increasingly trying to discipline their members, it is clearly more complicated to impose strict voting discipline in the Senate than the National Assembly.

[English]

Senator Woo: Do senators have the right to choose which of the four commissions they sit on? And if not, what is the process by which senators are assigned to each of the four commissions?

[Translation]

Mr. Gicquel: Under the French system, the choice to belong to a committee is not entirely free. You have to be part of a committee. Then, it's imperative that the committee's political physiognomy be identical to the assembly's political philosophy as a whole. That means if one party is more powerful within the chamber, all the committees must reflect it. In other words, the majority must be the majority on all the committees, and the opposition must be a minority on all the committees as well. No committee does otherwise. Political considerations are therefore what comes into play.

You then have technical considerations. For example, if you are a doctor, you will probably work at the Social Affairs Committee rather than the Foreign Affairs Committee. The

majority, donc ils font très peu le poids dans la discussion législative actuellement.

La sénatrice Saint-Germain : Par ailleurs, est-ce qu'il y a des avantages? On a beaucoup parlé des inconvénients d'être non inscrit, mais c'est par choix ou par absence de choix dans certains cas. Cependant, est-ce qu'il y a des avantages à être un non-inscrit dans le système sénatorial français?

M. Gicquel : En fait, ils sont plus faibles qu'à l'Assemblée nationale, parce qu'à l'Assemblée nationale, les groupes sont souvent extrêmement disciplinés. La discipline, compte tenu du mode d'élection des sénateurs, est moins visible et moins forte au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

Les avantages pour les députés non inscrits, c'est une liberté totale de vote, mais vous pouvez l'avoir aussi au Sénat lorsque vous faites partie d'un groupe, car la discipline de groupe n'est pas aussi marquée au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Comme cette discipline de groupe est moins forte au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, finalement, il y a assez peu d'avantages à être non inscrit au Sénat, parce qu'on ne bénéficie pas des avantages qui existent à l'Assemblée nationale.

À l'Assemblée nationale, la discipline de groupe est très prégnante. Donc, vous avez davantage la possibilité de voter comme vous le souhaitez quand vous êtes député. Au Sénat, c'est un peu comme cela, et même si les groupes s'efforcent de discipliner leurs membres de plus en plus, on voit bien que c'est plus compliqué d'imposer une discipline de vote stricte au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

[Traduction]

Le sénateur Woo : Les sénateurs ont-ils le droit de choisir à laquelle des quatre commissions ils vont siéger? Dans la négative, par quel processus affecte-t-on les sénateurs aux quatre commissions?

[Français]

M. Gicquel : Dans le système français, le choix d'appartenir à une commission n'est pas totalement libre. Vous êtes obligé de faire partie d'une commission. Ensuite, il est impératif que la physionomie politique de la commission soit identique à la philosophie politique de l'hémicycle dans son intégralité. Cela veut dire que si un parti est le plus puissant au sein de l'hémicycle, il doit l'être dans toutes les commissions de manière équivalente. Autrement dit, la majorité doit l'être dans toutes les commissions, et l'opposition doit être minoritaire dans toutes les commissions également. Il n'y a pas une commission où l'on va inverser les choses. C'est donc le critère politique qui entre en ligne de compte.

Vous avez ensuite un critère technique. Par exemple, si vous êtes médecin, vous allez plutôt travailler à la Commission des affaires sociales qu'à la Commission des affaires étrangères, de

Senate also places an emphasis on seniority. That means an older senator has a sort of right of priority over a senator who is a newcomer.

Once the groups assign their men and women to committees, a few small gaps remain to be filled. That's where the four unaffiliated senators can be found. They will be told by the group that four spots are left at such or such a committee, and they must sort out who will be taking one of them. The groups tell the unaffiliated senators what's left over; in other words, the crumbs.

[English]

Senator Woo: Do I understand correctly that the criteria of proportionality, expertise and seniority, and the allocation process is principally controlled by the political groups? They fill up the seats first, if I can put it that way, and then there are leftover seats made available to non-affiliated senators, is that a fair summary of the process?

[Translation]

Mr. Gicquel: Absolutely.

[English]

Senator Woo: Thank you.

Senator McPhedran: I wonder if you could tell us, please, how the RASNAG delegate is chosen. And if there is a specific job description or any materials that relate to the RASNAG, if we haven't received them, if you could please ensure that our committee receives them so we can understand this better?

[Translation]

Mr. Gicquel: I think because there are only four of them, they were unable to proceed with an election. They had to choose one of the four by deciding who would accept the position of delegate. Although I can't know how they did it, with four of them, organizing an election is complicated.

When it comes to documentation, the RASNAG has very little means to be visible on the National Assembly website, which means there's very little documentation. I think the best solution would be for the Canadian Senate to contact the French Senate directly. The relevant delegate could determine which documents they can share with you. From the outside, we don't have much, really.

[English]

Senator McPhedran: Thank you very much. I wonder if you could elaborate, picking up on the point from Senator Woo about proportionality among the groups. Is there a clear definition that

la défense et des forces armées. Au Sénat, il y a aussi le critère de l'ancienneté qui est privilégié. Cela signifie qu'un sénateur plus âgé a une sorte de droit de priorité par rapport à un sénateur qui vient d'arriver.

Une fois que les groupes ont placé leurs hommes et leurs femmes au sein des commissions, il reste de petits trous à combler; on y retrouve les quatre sénateurs non inscrits. Ces derniers se feront dire par le groupe qu'il reste quatre places dans telle ou telle commission et qu'ils doivent se débrouiller pour savoir qui ira dans l'une d'elles. Ce sont les groupes qui disent aux sénateurs non inscrits ce qu'il reste, c'est-à-dire des miettes.

[Traduction]

Le sénateur Woo : Ai-je bien entendu que les critères de proportionnalité, d'expertise et d'ancienneté, ainsi que le processus d'attribution, relèvent principalement des groupes politiques? On comble les sièges au début, si je puis m'exprimer ainsi, puis on comble les sièges vacants avec des sénateurs non affiliés; ai-je bien résumé le processus?

[Français]

M. Gicquel : Absolument.

[Traduction]

Le sénateur Woo : Merci.

La sénatrice McPhedran : Je me demandais si vous pouviez nous dire, s'il vous plaît, comment on choisit le délégué de la RASNAG. Si vous avez une description de poste ou des documents sur la RASNAG que nous n'avons pas déjà reçus, pourriez-vous nous assurer de les transmettre au comité pour que nous puissions mieux comprendre de quoi il en retourne?

[Français]

M. Gicquel : Je pense que puisqu'ils ne sont que quatre, ils n'ont pas dû procéder à une élection, et ils ont dû choisir l'un des quatre en décidant qui voudrait assumer la fonction de délégué. Je ne peux toutefois pas savoir comment ils l'ont fait, mais à quatre, c'est compliqué d'organiser une élection.

Sur le plan de la documentation, la RASNAG a peu de moyens pour être visible sur le site Web de l'Assemblée nationale, donc il y a peu de documentation. La meilleure solution serait, à mon avis, que le Sénat canadien prenne directement contact avec le Sénat français et le délégué en question, pour savoir quels documents ils pourraient nous fournir. De l'extérieur, on n'a pas grand-chose, en réalité.

[Traduction]

La sénatrice McPhedran : Merci beaucoup. Je me demandais si vous pouviez nous en dire plus concernant les propos du sénateur Woo sur la proportionnalité entre les groupes.

there are certain rights that are only made available to the groups for positioning within, for example, if a particular witness were to come to the Senate, for questioning of guests to the Senate or any other rights that are held only by the groups?

[*Translation*]

Mr. Gicquel: Since 2008, new rights have been granted to groups. Mainly, there are what is referred to as opposition groups, and a variety of minority groups were also created in France. These groups are not opposition groups for political reasons, but they are too small in number to be the majority. We therefore have three types of groups: the majority group, which is the biggest in terms of numbers, then the minority groups and the opposition.

In 2008, groups were granted rights. To start, each group has the right to create commissions of inquiry once a year. Each group is also entitled to set the agenda once a month. Those rights are only recognized by the groups.

That means if you are unaffiliated, you benefit from none of those prerogatives, meaning the opportunity to call for the creation of a commission of inquiry or set the agenda. Those powers are important and have been systematically exercised in the Senate and National Assembly since 2008. But if you are not part of a group, it's all over for you.

The Chair: Thank you very much.

We were wondering about the RASNAG, and information will be shared between both Senates.

Senator Ringuette: Thank you, Mr. Gicquel, for being with us this morning. I would like some clarification.

You said earlier that each political group gets millions of euros to have a kind of staffed resource centre. The unaffiliated group also gets a certain budget, even though it is minimal. On top of the funds allocated to groups and the unaffiliated group, does each senator also get funds to operate an individual office as a senator?

Mr. Gicquel: When it comes to financial assistance, each group and RASNAG are set up as an association which receives subsidies from the Senate; the same applies to the National Assembly. They therefore receive subsidies calculated according to their numbers. For example, if you have a group of 120 senators, they have a budget of millions of euros. Each year, the Senate pays them a subsidy, which enables them to recruit staff and assistants who can help senators. The RASNAG also

Y a-t-il une définition claire sur les droits dont bénéficient seulement les groupes pour prendre position, par exemple, si un témoin vient au Sénat, pour poser des questions aux témoins au Sénat ou pour exercer tout autre droit que seuls détiennent les groupes?

[*Français*]

M. Gicquel : Des droits nouveaux ont été accordés aux groupes depuis 2008. Il y a principalement ce qu'on appelle les groupes d'opposition, et on a aussi créé en France la variété des groupes minoritaires. Ce sont des groupes qui ne sont pas des groupes d'opposition pour des raisons politiques, mais qui sont trop petits sur le plan des effectifs pour être le groupe majoritaire. On a donc trois variétés de groupes : le groupe majoritaire, qui est le plus grand sur le plan des effectifs, puis les groupes minoritaires et d'opposition.

Depuis 2008, on a donné des droits aux groupes. D'abord, chaque groupe a le droit de créer des commissions d'enquête une fois par an. Chaque groupe a également le droit d'avoir, une fois par mois, la possibilité de fixer lui-même l'ordre du jour. Ce sont des droits qui ne sont reconnus qu'aux groupes.

Cela signifie que lorsque vous êtes non inscrit, vous ne bénéficiez d'aucune de ces prérogatives, soit la possibilité de demander la création d'une commission d'enquête ou de fixer l'ordre du jour. Ces pouvoirs sont importants et exercés de façon mécanique au Sénat et à l'Assemblée nationale depuis 2008, mais si vous ne faites pas partie du groupe, c'est terminé pour vous.

La présidente : Merci beaucoup.

On se questionnait au sujet de la RASNAG, et des informations seront échangées entre les deux Sénats.

La sénatrice Ringuette : Merci, monsieur Gicquel, d'être avec nous ce matin. J'ai une question de précision.

Vous avez mentionné tout à l'heure que chaque groupe politique bénéficiait de millions d'euros pour avoir un genre de centre de ressources avec du personnel, et que la réunion administrative bénéficiait aussi d'un certain budget, bien qu'il soit minimal. En plus de ces fonds alloués aux groupes et à la réunion administrative, est-ce que chaque sénateur bénéficie lui aussi de fonds pour faire fonctionner un bureau individuel en tant que sénateur?

M. Gicquel : En ce qui concerne l'aide financière, chaque groupe ainsi que la RASNAG sont constitués en une association qui reçoit des subventions de la part du Sénat, et c'est la même chose à l'Assemblée nationale. Ils reçoivent donc des subventions calculées en fonction des effectifs. Par exemple, si vous avez un groupe de 120 sénateurs, ils ont un budget qui se chiffre à des millions d'euros. Chaque année, le Sénat leur verse une subvention, ce qui leur permettra de recruter du personnel et

receives some money from the Senate, but much less, since there are only four of them; we're talking about €100,000 a year.

In addition, every MNA and senator enjoys financial benefits. Regardless of their status, they are entitled to the same budget of approximately €10,000 per month to recruit their own assistants, about two or three. There is a distinction to be made between assistants to MNAs and senators, whether or not they are members of a group, and the group's joint assistants, who can do more. Each senator is therefore entitled to their own team, recruited with their own budget. Each senator, affiliated or not, also has a budget of around €6,000 per month to cover their professional expenses, such as funding a parliamentary office or means of transport. It makes no difference whether you are affiliated with a group or an unaffiliated senator; the financial benefits are exactly the same.

The Chair: Mr. Gicquel, thank you for this discussion on behalf of the committee and on behalf of my colleagues. I apologize for the technical issues. We have come to the end of the agenda. We will therefore bring this meeting to a close. I will ask members of the steering committee to stay after the meeting.

(The meeting is adjourned.)

des collaborateurs qui pourront aider les sénateurs. La RASNAG reçoit aussi un peu d'argent de la part du Sénat, mais cela se chiffre à beaucoup moins puisqu'ils ne sont que quatre; on parle d'environ 100 000 € par an.

Ensuite, chaque député et sénateur dispose d'avantages financiers. Quel que soit son statut, il a droit à une enveloppe identique d'environ 10 000 € par mois pour recruter ses propres collaborateurs, au nombre de deux ou trois. Il y a une distinction à faire entre les collaborateurs du député et du sénateur, qu'il soit inscrit ou non inscrit en groupe, et les collaborateurs communs au groupe qui peuvent travailler en plus. Chaque sénateur a donc droit à sa propre équipe recrutée avec sa propre enveloppe. Chaque sénateur, qu'il soit inscrit ou non, dispose également d'une enveloppe d'environ 6 000 € par mois pour l'exercice de ses frais professionnels, par exemple pour financer sa permanence parlementaire ou ses moyens de transport. Il n'y a pas de différence, que vous soyez inscrit dans un groupe ou que soyez un sénateur non inscrit; ce sont strictement les mêmes avantages financiers.

La présidente : Monsieur Gicquel, je vous remercie pour cet échange, au nom du comité et de mes collègues. Je tiens à m'excuser pour les problèmes techniques. Nous en sommes à la fin de l'ordre du jour. Nous allons donc conclure cette rencontre. Je vais demander aux membres du comité de direction de rester après la réunion.

(La séance est levée.)
