

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 26, 2024

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m. [ET] pursuant to rule 12-7(2)(a), to consider possible amendments to the Rules.

Senator Stan Kutcher (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: I wish to welcome all of the senators, as well as the viewers across the country who are watching us on sencanada.ca. My name is Stan Kutcher, senator from Nova Scotia and Deputy Chair of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

Now I would ask my colleagues to please introduce themselves.

Senator Busson: Good morning. My name is Bev Busson. I'm a senator from British Columbia.

[*Translation*]

Senator Mégie: Marie-Françoise Mégie from Quebec.

Senator Ringuette: Pierrette Ringuette from New Brunswick.

[*English*]

Senator Woo: Yuen Pau Woo, British Columbia.

Senator D. M. Wells: David Wells, Newfoundland and Labrador.

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

Senator Ataullahjan: Salma Ataullahjan, Ontario.

[*Translation*]

Senator Gerba: Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

The Deputy Chair: Thank you, everybody. Honourable senators, today we are continuing our study on the role of non-affiliated senators. We are pleased to welcome Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science, Carleton University. He is very well known for his great work.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 26 novembre 2024

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34 (HE), conformément à l'article 12-7(2)a) du Règlement, pour procéder à l'étude des amendements possibles au Règlement.

Le sénateur Stan Kutcher (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs et à ceux qui nous regardent aux quatre coins du pays sur sencanada.ca. Je m'appelle Stan Kutcher, sénateur de la Nouvelle-Écosse et vice-président du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Je demanderais maintenant à mes collègues de se présenter.

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

[*Français*]

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

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

[*Traduction*]

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

Le sénateur D. M. Wells : David Wells, de Terre-Neuve-et-Labrador.

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

La sénatrice Ataullahjan : Salma Ataullahjan, de l'Ontario.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

Le vice-président : Merci à tous. Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du rôle des sénateurs non affiliés. Nous avons le plaisir de recevoir Jonathan Malloy, professeur au Département de sciences politiques de l'Université Carleton, qui est renommé pour son excellent travail.

Welcome, Mr. Malloy, and thank you for accepting our invitation to appear before our committee. I invite you to make your opening statement, after which we will continue with our question-and-answer session. Please go ahead.

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science, Carleton University, as an individual: Good morning, senators.

I have been asked to speak on how other Canadian jurisdictions treat non-affiliated members. I will not be speaking with specific details on the various practices across Canadian legislatures, in part because they may be informal rather than fully codified and thus difficult to track. Instead, I want to speak broadly about why practice may vary and the underlying factors influencing approaches to non-affiliated members.

A rudimentary but illuminating exercise is to simply search the standing orders of each legislative assembly to see how often they use the term “independent member.” I have the results here. So this is simply the use of “independent” or “independent member” in legislative standing orders, the English version in different Canadian legislatures. In Newfoundland and Labrador, it is mentioned 1 time; in Prince Edward Island’s rules, 0; Nova Scotia, 0; New Brunswick, 0; Quebec, 55; Ontario, 20, Manitoba, 31; Saskatchewan, 4; Alberta 5; British Columbia, 0; Yukon, 6; and the House of Commons 9 times mentions “independent member.” I have excluded the Northwest Territories and Nunavut assemblies, given their lack of recognized parties.

Does the data mean that independent members have more rights and privileges in Manitoba, Ontario and Quebec, given the more frequent mentions? Of course the answer is no, not necessarily. It simply indicates that these jurisdictions have either chosen or found it necessary to codify the status of independent members more than others. Legislators become non-affiliated members for different reasons, and this often or typically affects how legislatures respond to their presence.

Looking at the House of Commons and provincial legislatures, we can identify at least four distinct categories of non-affiliated members.

The first is elected independents, individuals elected for the first time with no previous party affiliation. These are exceptionally rare in Canada. There are three cases in the last 50 years in the House of Commons. They are also rare provincially.

Bienvenue, monsieur Malloy, et merci d’avoir accepté notre invitation à témoigner devant notre comité. Je vous invite à faire votre déclaration d’ouverture, après quoi nous poursuivrons avec notre séance de questions et de réponses. Vous avez la parole.

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton, à titre personnel : Bonjour, sénateurs.

On m'a demandé de parler de la façon dont les autres administrations canadiennes traitent les parlementaires non affiliés. Je ne donnerai pas de détails précis sur les diverses pratiques en vigueur dans les assemblées législatives canadiennes, en partie parce qu'elles peuvent être informelles plutôt que pleinement codifiées et donc difficiles à suivre. Je veux plutôt parler de façon générale des raisons pour lesquelles les pratiques peuvent varier et des facteurs sous-jacents qui influencent les approches à l'égard des parlementaires non affiliés.

Un exercice rudimentaire, mais éclairant, consiste à rechercher dans le règlement de chaque assemblée législative la fréquence d'utilisation de l'expression « parlementaire indépendant ». Les résultats sont ici. Il s'agit donc simplement de l'utilisation de « *independent* » ou « *independent member* » dans la version anglaise des règlements législatifs régissant les différentes assemblées législatives canadiennes. À Terre-Neuve-et-Labrador, le terme est mentionné 1 fois; à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, il n'y en a aucune mention; au Québec, le terme revient 55 fois; en Ontario, 20 fois; au Manitoba, 31 fois; en Saskatchewan, 4 fois; en Alberta, 5 fois; en Colombie-Britannique, aucune mention; au Yukon, 6 fois; et à la Chambre des communes, le terme « *independent member* » est mentionné 9 fois. J'ai exclu les assemblées des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, en raison de l'absence de partis reconnus.

Peut-on en conclure que les parlementaires indépendants ont plus de droits et de priviléges au Manitoba, en Ontario et au Québec, étant donné qu'ils sont mentionnés plus fréquemment? Bien sûr, ce n'est pas nécessairement le cas. Le résultat indique simplement que ces provinces ont choisi ou jugé nécessaire de codifier le statut des parlementaires indépendants plus que d'autres. Les législateurs deviennent non affiliés pour différentes raisons, ce qui affecte souvent ou généralement la façon dont les législatures réagissent à leur présence.

On peut relever au moins quatre catégories distinctes de parlementaires non affiliés à la Chambre des communes et dans les assemblées législatives provinciales.

La première est celle des députés indépendants élus, c'est-à-dire des personnes élues pour la première fois sans affiliation à un parti. Ces situations sont exceptionnellement rares au Canada. Au cours des 50 dernières années, trois cas ont été recensés à la Chambre des communes. Ils sont également rares au provincial.

The second is re-elected independents, individuals previously elected under a party affiliation but who have since been re-elected without one. These are also rare. Jody Wilson-Raybould is the most prominent recent example in 2019, the next being Bill Casey in 2008.

The third category is formerly affiliated members, members who have left their party for voluntary or involuntary reasons but have not yet faced re-election. This is the most common type of non-affiliated member, though the reasons for their departures vary widely. Very few of these members are re-elected and so their time as non-affiliated members is brief.

The fourth category is members with no party recognition. These are members elected under the label of a party that does not have sufficient seats to be recognized under the legislature's rules. In the House of Commons, the MPs from the Green Party are the chief example; the Bloc Québécois between 2011 and 2019 is another, along with various provincial examples.

Put more simply, each non-affiliated member tends to have a different story. Some have chosen to not be affiliated; for others, the condition is involuntary. Some of the latter may be seeking an affiliation but have not been successful; some in small political parties are technically affiliated, but their affiliation lacks formal recognition.

The story behind the non-affiliated member may determine both how they are treated and what they are looking for. Members in the rest of the legislature may be more or less willing to support opportunities for non-affiliated members and typically for instrumental rather than altruistic reasons. In some cases, there may be little sympathy or interest in assisting a non-affiliated member, especially if they have left their party because of misconduct or controversial behaviour.

A member who has left their party on a matter of principle will likely find their former party uninterested in assisting them, while other parties may be more helpful but only as it advances their own interests.

Non-affiliated members themselves may also vary in their goals as legislators and what they seek. In some cases, the non-affiliated member may be actively seeking to join another party. A greater or lower number of independent members may also influence rules and practices and any desire to change them, as will the standings of the different parties in the legislature, especially in minority situations where the votes of non-affiliated members may be valuable. Also, non-affiliated members themselves may or may not cooperate with and learn from each other to advance their interests.

La deuxième catégorie est celle des députés réélus comme indépendants, c'est-à-dire des personnes précédemment élues au sein d'un parti, mais qui ont été réélues sans affiliation. Ils sont également rares. Jody Wilson-Raybould, en 2019, est l'exemple récent le plus marquant, et l'autre serait Bill Casey, en 2008.

La troisième catégorie est celle des députés auparavant affiliés, qui ont quitté leur parti pour des raisons volontaires ou non, mais n'ont pas encore été réélus. Il s'agit du type le plus courant de parlementaires non affiliés, bien que les raisons de leur départ varient considérablement. Très peu de ces personnes sont réélues, de sorte que leur période de non-affiliation est brève.

La quatrième catégorie est constituée de députés dont le parti n'est pas reconnu. Ces députés sont élus sous la bannière d'un parti qui n'a pas remporté suffisamment de circonscriptions pour être reconnu par l'assemblée législative conformément aux règles de celle-ci. Les députés du Parti vert s'avèrent le meilleur exemple à la Chambre des communes. Il y a également le Bloc québécois entre 2011 et 2019. Il existe de nombreux exemples dans les législatures provinciales également.

Pour dire les choses simplement, chaque député non affilié a sa propre histoire. Certains ont décidé de ne pas s'affilier à un parti. Pour d'autres, il s'agit d'une situation involontaire; certains ont tenté en vain de rejoindre un parti, d'autres sont affiliés à de petits partis politiques, mais cette affiliation n'est pas officiellement reconnue.

L'historique des députés non affiliés détermine parfois leurs visées ou comment ils sont traités. Les autres députés de l'assemblée hésitent parfois à les soutenir et, s'ils le font, c'est par intérêt et non par altruisme. Dans certains cas, ils ont peu de sympathie ou sont peu enclins à aider un député non affilié, particulièrement lorsque celui-ci a quitté son parti en raison d'une inconduite ou d'un comportement controversé.

Lorsqu'un député quitte son parti pour une question de principe, il est peu probable que son ancien parti lui apporte son soutien; d'autres partis pourraient être plus enclins à l'appuyer si cela sert leurs intérêts.

Les députés non affiliés ont chacun leurs objectifs en tant que législateurs. Dans certains cas, un député non affilié tentera de se joindre à un autre parti. Le nombre de députés indépendants peut également influencer les règles et les pratiques ainsi que la volonté de les modifier. La position sociale des partis à l'assemblée a également une influence, surtout dans une situation de gouvernement minoritaire, où le vote des députés non affiliés peut s'avérer utile. De plus, les députés non affiliés peuvent être plus ou moins enclins à coopérer avec les autres députés et à apprendre d'eux afin de faire progresser leurs intérêts.

All of the above changes over time and, since the majority of non-affiliated members do not survive re-election, there may be little continuity or institutionalization of rules and practices for them. Instead, rules may be developed or adjusted for the context of the moment.

Finally, it is also important to distinguish between different supports that non-affiliated members might seek. Number one is opportunities to participate. Perhaps the most important focus is on opportunities for members to participate in legislative proceedings and committees. Typically, legislatures have constructed ad hoc accommodations here that are proportionally similar to the typical opportunities for a backbench affiliated member. These may or may not be formally codified.

It is also important to recognize broader differences in legislative practices. For example, the standing orders of some assemblies give more or less formal prominence to parties, and it may be necessary to add specific provisions for non-affiliated members. Others may not be so specific, leaving more flexibility. Often, discretion is left with the Speaker, at least formally, though in reality the parties may need to give consent.

Number two is resources. While non-affiliated members enjoy the same personal office and staff resources as affiliated members, they lack access to whatever caucus resources are available to affiliate members, including the resources of the party leader, house leader and whips' offices. This is often a point of contention but is less easy to resolve.

Number three and finally, though, are mentorship and community. Less tangible but sometimes very important for non-affiliated members is a sense of mentorship and community. Mentorship may be particularly important for members elected with no previous party affiliation. We know the most important mentoring and learning happens through political parties, and this puts non-affiliated newcomers at a disadvantage. However, as noted, such individuals are particularly rare.

Nevertheless, non-affiliated members are likely to feel a lack of community and support among their legislative peers. In some cases, this is deliberate, especially if the member has been involved in misconduct or controversial behaviour. Alternatively, if the member has left their party over policy issues, they may feel ostracism among their former party peers and may or may not receive collegial support from members of other parties, as I said earlier, usually for instrumental rather than altruistic reasons. Ultimately, this third category, membership and community, may be the most important.

La situation des députés non affiliés est appelée à évoluer au fil du temps, étant donné que la majorité d'entre eux ne sont généralement pas réélus. Par conséquent, les règles et les pratiques ne perdurent pas forcément et elles ne sont habituellement pas reconnues officiellement; elles sont souvent modifiées selon le contexte.

Finalement, il importe de distinguer les différents types de soutien recherchés par les députés non affiliés. Parfois, ils cherchent à obtenir une participation, principalement l'occasion de prendre part aux activités législatives et aux travaux des comités. Les assemblées législatives prévoient souvent des accommodements ponctuels qui ressemblent aux occasions offertes aux députés d'arrière-ban affiliés. Ces accommodements ne sont pas toujours dûment codifiés.

Par ailleurs, il convient de reconnaître que les pratiques législatives varient. Par exemple, les assemblées n'accordent pas toutes la même importance aux partis dans leur Règlement; l'ajout de certaines dispositions précises pour les députés non affiliés peut donc s'avérer nécessaire. D'autres assemblées sont moins précises et laissent davantage la place à la souplesse. Souvent, le Président a un certain pouvoir discrétionnaire, à tout le moins de manière informelle, mais les partis doivent parfois donner leur consentement.

Le deuxième aspect s'avère les ressources. Les députés non affiliés disposent des mêmes ressources, notamment en matière de personnel, que les députés affiliés. En revanche, ils n'ont pas accès aux ressources dont disposent les caucus des députés affiliés, y compris les ressources accordées au chef de parti, au leader à la Chambre et au whip. Il s'agit souvent d'une pomme de discorde difficile à résoudre.

Le troisième et dernier aspect à considérer s'avère le mentorat et la communauté. Il s'agit d'un aspect moins concret, mais parfois fort important, pour les députés non affiliés. Le mentorat peut s'avérer particulièrement utile pour les députés n'ayant jamais été affiliés. Nous savons que les partis politiques offrent d'excellentes occasions de mentorat et d'apprentissage, ce qui désavantage les nouveaux députés non affiliés. Toutefois, comme je l'ai dit, les députés n'ayant jamais été affiliés sont plutôt rares.

Cela étant dit, les députés non affiliés sont susceptibles de ressentir un faible sentiment d'appartenance à la communauté et un manque de soutien de la part de leurs pairs. Cette situation peut être délibérée, tout particulièrement dans les cas où un député aurait commis une inconduite ou aurait eu un comportement controversé. De plus, si le député a quitté le parti en raison d'une question politique, il peut se sentir ostracisé par ses anciens collègues et pourrait ne pas recevoir l'appui des députés des autres partis. Comme je l'ai dit plus tôt, ce soutien sera souvent accordé par intérêt plutôt que par altruisme. En fin de compte, ce troisième aspect, le sentiment d'appartenance et de communauté, est probablement le plus important.

In conclusion, whatever the formal rules of a legislature may say, the accommodation of non-affiliated members is and always will be ad hoc according to circumstances, and the most important reason is that most non-affiliated members are not re-elected and so there is little continuity. The Senate, of course, poses a different context given that senators are appointed, and thus non-affiliated senators can still have long careers ahead of them. However, the general principle should and usually is to offer opportunities to participate in proceedings proportionally similar to an affiliated backbench member. However, calculating this may be difficult, and it ultimately depends on the goodwill of other parties and usually the Speaker.

The greater challenges in those second and third categories are resources and a sense of community, and there are few easy solutions to those. Thank you very much.

The Deputy Chair: Thank you very much for your statement, Mr. Malloy, and I apologize for mispronouncing your name at the beginning. We will now proceed to questions.

Senator Woo: Thank you, Dr. Malloy, for doing extensive research on different legislatures across the country and how they deal with non-affiliated members. By the end of your presentation, you hit the nail on the head because we're very different from all of those institutions, and I'm not sure how relevant all of those examples are.

You know this very well, and I am rambling a bit because I am trying to get you to tease out some other ideas for us. You have already pointed out that the other legislatures have elected members. They all entered their legislatures through an electoral process, and those who enter as non-affiliated or independent often don't get re-elected.

In our case, it's not just that we're appointed. It is also that the intent of the current Senate process is to have independent senators. All of us, since 2016, were appointed as independent senators. There is, as you know, a distinction between not just independent and partisan but independent, partisan and non-affiliated. So non-affiliated is not tantamount to being independent. And the non-affiliateds consciously decide to not be part of a partisan political group or a group of, let's say, like-minded senators who go under a particular name that does not typically correspond to a political party.

So this is really valuable insight, but I just don't know how valuable the information is. Maybe I will ask you a different kind of question. If we understand non-affiliated members as individuals who choose not to be part of an organized system, party or non-party, what are the principles behind how a parliament should accommodate them that are consistent with

En conclusion, peu importe les règles officielles de l'assemblée, l'accommodement des députés non affiliés se fait davantage de manière ponctuelle, selon les circonstances. Cette situation s'explique surtout par le fait que la plupart des députés non affiliés ne sont pas réélus, ce qui nuit à la continuité. La situation est différente au Sénat, puisque les sénateurs sont nommés; les sénateurs non affiliés peuvent donc mener une longue carrière. Néanmoins, règle générale, on offre proportionnellement les mêmes occasions de participer aux délibérations que s'il s'agissait d'un député affilié d'arrière-ban. Il est toutefois difficile de mesurer ce phénomène et la place accordée aux sénateurs non affiliés dépend de la bonne volonté des autres partis et, normalement, du Président.

Les plus grands défis pour les deuxièmes et troisièmes catégories s'avèrent être les ressources et le sentiment d'appartenance à une communauté, et les solutions faciles sont peu nombreuses. Je vous remercie.

Le vice-président : Je vous remercie pour vos remarques liminaires, monsieur Malloy. J'ai mal prononcé votre nom au début de la séance; je m'en excuse. Nous allons maintenant passer à la période de questions.

Le sénateur Woo : Je vous remercie, monsieur Malloy, pour vos recherches exhaustives sur les différentes assemblées législatives au pays et leur traitement des membres non affiliés. À la fin de votre exposé, vous avez mentionné quelque chose qui était tout à fait juste; nous sommes très différents de ces institutions et je ne suis pas certain de la pertinence de ces exemples.

Vous le savez pertinemment et je divague un peu, car j'essaie de vous soutirer d'autres idées. Vous avez indiqué que les autres assemblées législatives ont des membres élus. Ces gens ont tous rejoint leur assemblée à la suite d'une élection, et ceux qui se présentent en tant que membre non affilié ou indépendant se font rarement réélire.

Dans notre cas, non seulement sommes-nous nommés, mais le but même du processus actuel au Sénat est d'avoir des sénateurs indépendants. Depuis 2016, nous avons tous été nommés en tant que sénateurs indépendants. Comme vous le savez, il y a une distinction à faire entre les sénateurs indépendants et partisans, mais également avec les sénateurs non affiliés. Le fait de ne pas être affilié ne signifie pas que nous sommes indépendants. Les sénateurs non affiliés décident consciemment de ne pas s'associer à un groupe politique partisan ou un groupe de sénateurs aux vues similaires qui se sont choisis une appellation qui ne correspond pas à un parti politique.

C'est une perspective très éclairante, mais je ne sais pas à quel point ces renseignements sont utiles. Je vais poser une autre question. Si les membres non affiliés ont choisi de ne pas faire partie d'une organisation, qu'il s'agisse d'un parti ou non, quels sont les principes que doit suivre le Parlement afin de les accommoder, conformément à la Constitution, aux pratiques

the Constitution, Westminster parliamentary practice and what parliaments are supposed to accomplish? It is a difficult question, but I would appreciate your reflection.

Mr. Malloy: That's fine, senator, and I certainly appreciate that some of the things I talked about aren't necessarily directly relevant to the Senate's condition. I want to speak to what I was assigned, but, also, more importantly, I want to emphasize the human element behind all of this, as you have to, as well. In the case of other legislative assemblies, there are all kinds of different reasons why people become non-affiliated or independent.

As I said, the basic principle is relatively common-sense: that the members should have relatively similar rights, regardless of whether they are party-affiliated, to participate in legislative proceedings, committees, et cetera. The principle should be, to use party terminology, that whatever rights the ordinary member of a party or a group has, a non-affiliated member should have similar rights to that — not the same rights as a party leader, group leader or whatever the terminology is there, but it should be proportional to whatever any other member enjoys. But, as you know, calculating that in practice can be challenging, and a particular attention is whether it's codified in rules or left up to the discretion of other actors, whether it is the Speaker or party leaders.

That's the real crux of the problem. When you look at the remarks of non-affiliated senators from this chamber or legislated members of other chambers, they often express resentment that they are really depending on others — the Speaker, party leaders, goodwill and so on — which I respect. On the other hand, it may also be the flexibility that is needed to treat them in an appropriate and just way. If one tries to simply write it down in rules, et cetera, the context evolves, and the rules may not deliver what is actually needed.

The question is the principle. The principle is that they should be treated like any other member. But the instrument for doing that may actually involve not writing things down so much as relying on the discretion of others. But it does rely on goodwill, and that's a problem.

Senator Woo: It sounds like the core principle is proportionality. Each senator should have his or her share of time, if we can put it that way, or share of seats and so on. But proportionality is easier to manage when it's allocated to groups rather than individuals, right? That's partly why in the Senate, even independent senators who don't want to be part of parties organize themselves into groups.

parlementaires du système de Westminster et aux travaux parlementaires? Il s'agit d'une question difficile, j'en conviens, mais j'aimerais avoir votre avis.

M. Malloy : Très bien, sénateur, je conviens que certains des éléments que j'ai mentionnés ne touchent pas directement le Sénat. J'aimerais vous parler du travail qui m'a été confié, mais j'aimerais surtout mettre l'accent sur l'aspect humain, tout comme vous êtes appelés à le faire. Pour ce qui est des autres assemblées législatives, il existe toutes sortes de raison de devenir non affilié ou indépendant.

Comme je l'ai dit, le principe de base est assez simple : les membres devraient bénéficier sensiblement des mêmes droits, peu importe s'ils sont affiliés à un parti ou non, et pouvoir participer aux délibérations, aux séances de comité et autres travaux. Si l'on reprend la terminologie fondée sur les partis, le principe devrait être le suivant : les droits conférés à un membre régulier d'un parti ou d'un groupe devraient également être conférés aux membres non affiliés — pas les mêmes droits qu'un chef de parti ou qu'un membre occupant un poste de leader, choisissez la terminologie qui vous convient, mais les droits accordés devraient être sensiblement les mêmes que ceux des autres membres. Cela dit, il peut être difficile de mettre le tout en pratique et il faut se demander si le fonctionnement doit être codifié ou laissé à la discrétion des autres intervenants, à savoir le Président ou les chefs de parti.

C'est là l'enjeu principal. Si vous prenez note des remarques des membres non affiliés du Sénat ou de la Chambre des communes, vous constaterez qu'ils font souvent partie de leur ressentiment du fait qu'ils dépendent des autres, du Président, des chefs de parti, de la bonne volonté des membres, et ainsi de suite, ce que je comprends. D'un autre côté, il faudrait peut-être faire preuve de plus de souplesse et les traiter de manière juste et appropriée. Si l'on tente de tout consigner dans des règles, il se peut que le contexte évolue et que les règles ne répondent plus aux besoins.

Il faut réfléchir au principe. Le principe, c'est qu'il faut les traiter comme tous les autres membres, ce qui suppose de ne pas forcément tout consigner par écrit; il faudrait plutôt s'en remettre au pouvoir discrétionnaire des intervenants. Toutefois, cette façon de faire dépend de la bonne volonté des gens et cela peut poser problème.

Le sénateur Woo : Il semblerait que l'enjeu principal en soit un de proportionnalité. Chaque sénateur devrait avoir son temps de parole, pour ainsi dire, ou sa part des sièges, et ainsi de suite. Toutefois, il est plus facile d'assurer la proportionnalité lorsqu'il s'agit de groupes, plutôt que de personnes, n'est-ce pas? Cela explique en partie pourquoi, au Sénat, même les sénateurs indépendants qui ne veulent pas s'affilier à un parti s'organisent en groupes.

In that way, proportionality can be finessed within the group, if you know what I mean, whereas if you are trying to deal with proportionality for each individual senator, it is almost impossible to manage.

Would you agree that if we strive for proportionality for all senators, whether through a group allocation process or an individual allocation process, we will have met the essential requirement for treating senators fairly?

Mr. Malloy: In principle, I would agree with that. One wants to strive for proportionality, as I said, equivalent to roughly the rights that any other ordinary member — if I may use that term — enjoys, but getting to that is challenging.

I will also pick up on a point you mentioned. Even within groups and parties, it can be very difficult to finesse this. That can be overlooked a bit. It's not as if this all works properly within parties and groups. You led a group and know that very well. That can be overlooked also. It is not as if independent or non-affiliated members are left out but everything else works perfectly. That's not necessarily the case.

Senator Ataullahjan: Good morning and thank you for being here, Mr. Malloy. Do you feel that non-affiliated senators should be better accommodated? What do we need to change?

Mr. Malloy: Well, I want to be careful and say that I have a rough idea of what the current state of things is in this chamber and the new rules here about that. I'm not sure whether anything needs to change at this point. As I said, it is more a principle of how much can be codified and written down and how much must rely on the discretion of the Speaker, group leaders or other members there. That's ultimately up to the chamber to decide. As I said, you could write things down or perhaps try to codify a few more specific rights and privileges for non-affiliated members, but that may not really change things that much.

I can't give a direct answer to your question. It is more about whether there is comfort with the current state of affairs across the Senate. Is there discomfort among either non-affiliated members or affiliated members with the current state of affairs? Maybe that is the question.

[*Translation*]

Senator Mégie: Thank you for being with us, Mr. Malloy. I see that your study focused a great deal on non-affiliated elected officials. Do you think there are aspects of the role of non-affiliated senators that would also require a study, like the

La proportionnalité peut par conséquent être assurée au sein du groupe, si vous voyez ce que je veux dire, alors que si vous tentez d'assurer la proportionnalité pour chaque sénateur, cela devient pratiquement impossible à gérer.

D'après vous, si nous tentions d'atteindre la proportionnalité pour tous les sénateurs, soit par l'entremise de groupe ou de manière individuelle, répondrons-nous à l'exigence de traiter les sénateurs de manière équitable?

M. Malloy : Je suis d'accord en principe. On veut tendre vers la proportionnalité, ce qui, comme je l'ai dit, signifie d'accorder pratiquement les mêmes droits qu'à tous les autres membres, mais cela peut s'avérer difficile.

J'aimerais également revenir sur quelque chose que vous avez dit. Ce principe peut être difficile à appliquer même à l'intérieur d'un groupe ou d'un parti. Parfois, cet aspect est laissé de côté. Tout ne fonctionne pas parfaitement dans les partis et les groupes. Vous le savez pertinemment, puisque vous avez vous-même dirigé un groupe. On minimise parfois cette réalité. Ce n'est pas comme si les membres indépendants ou non affiliés étaient laissés de côté et tout le reste fonctionne parfaitement. Ce n'est pas forcément la réalité.

La sénatrice Ataullahjan : Bonjour. Je vous remercie d'être là, monsieur Malloy. Croyez-vous que les sénateurs non affiliés devraient bénéficier de meilleurs accommodements? Quels changements devrions-nous apporter?

M. Malloy : Eh bien, je vais être prudent. J'ai une idée générale de l'état des lieux au Sénat et des nouvelles règles à ce sujet. J'ignore s'il convient d'apporter des changements à ce moment-ci. Comme je l'ai dit, il faut voir ce qui peut être consigné par écrit et ce qui peut être laissé à la discrétion du Président, des leaders des groupes et des autres membres. Au bout du compte, la décision revient aux sénateurs. Comme je l'ai dit, on peut consigner les façons de faire par écrit ou tenter de codifier certains droits et priviléges précis dont bénéficient les membres non affiliés, mais cela ne mènera pas forcément à des changements.

Je ne peux pas vous donner une réponse précise. Il faut plutôt se demander si le fonctionnement actuel du Sénat convient. Les sénateurs non affiliés ou affiliés sont-ils satisfaits de l'état des lieux? C'est peut-être la question à se poser.

[*Français*]

La sénatrice Mégie : Merci d'être avec nous, monsieur Malloy. Je vois que votre étude a beaucoup porté sur les élus non affiliés. Pensez-vous qu'il y a des aspects du rôle des sénateurs non affiliés qui nécessiteraient aussi une étude, comme celle que

one you did for elected officials? In addition, I'd like to know if we can determine the growing role that non-affiliated senators might play in the context of broader Senate reform.

[*English*]

Mr. Malloy: Thank you, senator. First, I would say I'm an academic. There is always room for another study and more research there.

The question gets to larger issues about the changes in the Senate over the last eight years and the independent appointment of members. The Senate, as everyone here in this room knows very well, has changed a great deal over the last eight years. Part of it has been the rise of non-affiliated senators who were, of course, independent — I think that was the correct term — senators before 2016, who chose not to affiliate with a political party. But that's a somewhat different situation than what we have here today.

I will go back to say what I said earlier in my study: that each non-affiliated or independent member tends to have their own story behind them with respect to why they became non-affiliated. That often has to be incorporated in what they are looking for, how they can be satisfied, if it is possible to satisfy them and the role that they wish to play in the chamber. Some individuals — I'm speaking broadly about non-affiliated senators but also independent MLAs and MPs — may be non-affiliated but really want to play an active role in the chamber. Others may not want to play much of a role. They may not be very proactive there. So their aspirations and the extent to which they are going to use the rules, rights and privileges given to them will vary quite a bit. Each person has their own story, and it is hard to generalize what their overall effect might be.

[*Translation*]

Senator Mégie: Thank you.

Senator Gerba: Thank you to our guest for being here. You suggest that non-affiliated members should benefit from the same proportional processes. However, in the system that exists in the Senate of Canada, non-affiliated members are not mentioned in the Rules of the Senate. This means that, logically, there shouldn't even be non-affiliated members in the Senate of Canada. The reality is that there are. We have non-affiliated members.

In your opinion, should groups and parties be allowed to integrate non-affiliated senators as related members or administrative members? This is a practice followed by the French senate, for example.

vous avez faite pour les élus? De plus, j'aimerais savoir si l'on peut déterminer le rôle croissant que pourraient jouer des sénateurs non affiliés dans le contexte d'une réforme plus large au Sénat.

[*Traduction*]

M. Malloy : Je vous remercie, sénatrice. D'emblée, je précise que je suis un universitaire. Il y a toujours moyen de mener une autre étude ou un autre projet de recherche.

La question est liée à de plus grands enjeux qui touchent les changements apportés au Sénat au cours des huit dernières années et la nomination de sénateurs indépendants. Le Sénat, comme vous le savez bien, a beaucoup changé au cours des huit dernières années. Nous avons notamment assisté à l'augmentation du nombre de sénateurs non affiliés qui étaient bien sûr des sénateurs indépendants, je crois que c'est le bon terme, avant 2016; des sénateurs qui ont choisi de ne pas s'affilier à un parti politique. C'est différent de la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Je reviendrai sur ce que j'ai dit plus tôt dans mon étude : chaque parlementaire non affilié ou indépendant tend à avoir sa propre histoire quant aux raisons pour lesquelles il n'a pas d'affiliation. Il faut souvent en tenir compte dans ce qu'ils souhaitent, la façon de les satisfaire, le cas échéant, et le rôle qu'ils veulent jouer à la Chambre. Certaines personnes — je parle au sens large des sénateurs non affiliés, mais aussi des députés provinciaux et fédéraux indépendants — peuvent être non affiliées, mais vouloir jouer un rôle actif à la Chambre. D'autres peuvent ne pas vouloir jouer un grand rôle. Ils ne sont peut-être pas très proactifs. Leurs aspirations et la mesure dans laquelle ils vont utiliser les règles, les droits et les priviléges qui leur sont accordés varient donc considérablement. Chaque personne a sa propre histoire, et il est difficile d'en généraliser l'effet.

[*Français*]

La sénatrice Mégie : Merci.

La sénatrice Gerba : Merci à notre invité d'être ici. Vous nous suggérez que les membres non affiliés devraient bénéficier des mêmes processus selon la proportionnalité. Or, dans le système qui existe au Sénat du Canada, les membres non affiliés ne sont pas mentionnés dans le *Règlement du Sénat*. Cela veut dire que, logiquement, il ne devrait même pas y avoir de membres non affiliés au Sénat du Canada. La réalité, c'est que nous en avons. Nous avons des membres non affiliés.

Selon vous, est-ce que les groupes et les partis devraient être autorisés à intégrer les sénateurs non affiliés en tant que membres apparentés ou membres administratifs? C'est une pratique que suit le Sénat français, par exemple.

[English]

Mr. Malloy: I don't necessarily think that's the case or that it should be. Just because there's no mention of non-affiliated members in the rules doesn't mean, first, that they don't exist. They certainly do exist. I will return to what I mentioned earlier with the standing orders in different assemblies. I notice that the Nova Scotia standing orders have no mention of independent members. The Newfoundland and Labrador standing orders have one mention, but both those assemblies have independent members who have been re-elected. Newfoundland and Labrador, I believe, has two members who have been re-elected a number of times as independents. Nova Scotia — which has an election today, of course — has an independent member who was re-elected in 2021. So these people very must exist in those assemblies even if the rules don't really mention them or say much about them. The assemblies, to my understanding, have figured out ways to accommodate them at least somewhat.

This gets to the fact that the rules need to reflect the actual makeup of the legislative chamber. Every senator has been appointed to the Senate of Canada. Some have chosen to not be affiliated. The rules need to at least somewhat reflect that as opposed to saying, "You can't be non-affiliated because the rules don't mention your category." The rules need to be shaped to some extent to accommodate the nature of the actual people in the chamber. So it could be that other assemblies, such as in France, have other ways of doing that here. But in the end, we have to respect a person's choice not to be affiliated and to figure out how we can give them proportional rights and privileges that are appropriate for them as a member of this chamber.

[Translation]

Senator Gerba: In that case, does this mean that the Speaker should play this role? Apparently, groups still have privileges in the Senate in the current context. This is one way of attracting non-affiliated members or new members who are appointed to this chamber. So, if we were to change things, we'd have to carry out a study, as my colleague suggests, or else the Speaker would have to give herself privileges in order to grant proportional privileges to non-affiliated members. Is that what you're suggesting too?

[English]

Mr. Malloy: I'm suggesting, as an option, that resting power and discretion in the Speaker is certainly a solution. It may not be the optimal solution, because it does depend on the goodwill of the Speaker. It puts a burden on the Speaker. In practice, a Speaker will likely still want to consult to some degree with other party groups, other senators and other chambers, which is

[Traduction]

M. Malloy : Je ne pense pas nécessairement que c'est vrai ou que les choses devraient se passer ainsi. Premièrement, l'absence de mention dans le Règlement des personnes non affiliées ne signifie pas qu'elles n'existent pas. Elles sont bel et bien présentes. Je reviendrai sur ce que j'ai dit plus tôt à propos des règlements des différentes assemblées. Je constate que le règlement de la Nouvelle-Écosse ne mentionne pas les parlementaires indépendants. Le règlement de Terre-Neuve-et-Labrador en fait mention une fois, mais dans ces deux assemblées, des députés indépendants ont été réélus. À Terre-Neuve-et-Labrador, je crois que deux députés ont été réélus plusieurs fois en tant qu'indépendants. La Nouvelle-Écosse — qui a des élections aujourd'hui, bien sûr — a un député indépendant qui a été réélu en 2021. Ces personnes doivent donc bien exister dans ces assemblées, même si les règles ne les mentionnent pas vraiment ou ne disent pas grand-chose à leur sujet. D'après ce que j'ai compris, les assemblées ont trouvé des moyens de les accommoder, du moins dans une certaine mesure.

Cela revient à dire que le Règlement doit refléter la composition réelle de la chambre législative. Tous les sénateurs ont été nommés au Sénat du Canada. Certains ont choisi de ne pas être affiliés. Le Règlement doit au moins refléter cela, au lieu de dire : « Vous ne pouvez pas être non affilié parce que le Règlement ne mentionne pas votre catégorie. » Les règles doivent être façonnées dans une certaine mesure pour s'adapter à la nature des personnes présentes dans la Chambre. Il se peut donc que d'autres assemblées, comme en France, aient d'autres façons de procéder. Mais en fin de compte, nous devons respecter le choix d'une personne de ne pas être affiliée et trouver le moyen de lui accorder les droits et privilégiés proportionnels qui lui reviennent en tant que membre de cette chambre.

[Français]

La sénatrice Gerba : Dans ce cas, cela veut-il dire que c'est la Présidente qui devrait jouer ce rôle? Apparemment, les groupes ont quand même des privilégiés au Sénat dans le contexte actuel. C'est une des façons d'attirer les membres non affiliés ou les nouveaux membres qui sont nommés dans cette Chambre. Alors, si l'on devait changer les choses, il faudrait faire une étude, comme le suggère ma collègue, ou alors la Présidente devrait se donner des privilégiés pour octroyer elle-même des privilégiés de façon proportionnelle aux membres non affiliés. Est-ce ce que vous suggérez aussi?

[Traduction]

M. Malloy : Laisser le pouvoir et la discrétion à la Présidente est certainement une solution. Ce n'est peut-être pas la solution optimale, car elle dépend de la bonne volonté de celle-ci. Elle impose un fardeau à la présidence. Dans la pratique, un Président voudra probablement toujours consulter dans une certaine mesure les autres groupes de partis, les autres sénateurs et les

generally how it happens in provincial assemblies. Even if the rules say nothing and it is up to the Speaker's discretion, we know that at least in some cases, the Speaker does work informally with the house leaders of the parties or other appropriate individuals.

I wouldn't necessarily say to simply rest it all in the Speaker and let the Speaker figure it out. That is probably not a good long-term solution.

I think there should be at least some attempt to codify things in the rules. I'm also not saying that it should be the other extreme: that we should write everything down in the rules as opposed to giving it all to the Speaker. Surely there is a middle ground somewhere.

[*Translation*]

Senator Gerba: Thank you.

[*English*]

Senator D. M. Wells: Thank you, Dr. Malloy. I wanted to go back to the conversation you were having with Senator Woo regarding the core principles of the Senate, the discussion about proportionality being a core principle and your comment that we should strive for proportionality. I don't know what that means. I don't know if the Senate should strive for proportionality. It's a function of the Senate and how we organize many of our practices and functions, like attendance on committee. We do that based on proportionality. However, I don't know if it's something we strive for. I think it's something we do based on that principle.

I would say the core principle of the Senate is the Westminster system, on which it was founded, which is the government and an opposition and how we organize within the chamber. I wanted to get your comment on that — that obviously a core principle is the Westminster system. It was founded upon that. It's in the Constitution.

Can you talk a bit about the structure that has arisen since 2015 around that core principle, the one of government and opposition, which we still have? Despite all the discussions about a new independent Senate, we still have a government and an opposition. I suspect after the next election and the ones after that on into the future, there will still be a government and an opposition. It's how we organize.

autres chambres, comme c'est généralement le cas dans les assemblées provinciales. Même si le Règlement ne dit rien et que c'est laissé à la discrétion de la Présidente, nous savons qu'au moins dans certains cas, elle travaille de manière informelle avec les leaders en Chambre des partis ou d'autres personnes appropriées.

Je ne dirais pas nécessairement qu'il faut tout confier à la Présidente et la laisser se débrouiller. Ce n'est probablement pas une bonne solution à long terme.

Je pense qu'il faut au moins essayer de codifier les choses dans le Règlement. Je ne dis pas non plus qu'il faille aller à l'autre extrême, c'est-à-dire tout inscrire dans le Règlement plutôt que de s'en remettre à la Présidente. Il y a sûrement un juste milieu quelque part.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Merci.

[*Traduction*]

Le sénateur D. M. Wells : Merci, monsieur Malloy. Je voulais revenir sur la conversation que vous avez eue avec le sénateur Woo concernant les principes fondamentaux du Sénat. Vous dites que la proportionnalité est un principe fondamental, que nous devrions nous efforcer d'atteindre. Je ne sais pas ce que cela signifie. J'ignore si le Sénat devrait viser la proportionnalité. C'est une fonction du Sénat et la manière dont nous organisons nombre de nos pratiques et de nos activités, comme la participation aux comités. Nous le faisons sur la base de la proportionnalité. Cependant, je ne sais pas si nous devons nous efforcer d'atteindre cet objectif. Je pense que c'est quelque chose que nous faisons selon ce principe.

Je dirais que le principe fondamental du Sénat est le système de Westminster, sur lequel il a été fondé, qui régit le gouvernement et l'opposition, et la manière dont nous nous organisons au sein de la chambre. Je voulais savoir ce que vous en pensiez — il est évident que le système de Westminster est un principe fondamental. Le Sénat a été fondé sur ce principe. C'est dans la Constitution.

Pouvez-vous nous parler un peu de la structure qui s'est créée depuis 2015 autour de ce principe fondamental, celui du gouvernement et de l'opposition, que nous avons toujours? Malgré toutes les discussions sur un nouveau Sénat indépendant, nous avons toujours un gouvernement et une opposition. Je pense qu'après les prochaines élections et celles qui suivront, il y aura toujours un gouvernement et une opposition. C'est ainsi que nous nous organisons.

When two teams take to the ice in hockey, it's how they organize. One wears one colour and the other wears another colour and there's not independence on the rink. That's how these things are organized. Can you talk a little bit about that?

Mr. Malloy: Sure. I think it's maybe useful to reflect back on what I was saying about the provincial assemblies and the House of Commons. They do operate very much on a government/opposition principle. As you pointed out, there are different conceptions of the Senate today in its state. I think this is still applicable. The idea of proportionality is that, in the end, in any chamber, every member should be at least nominally equal. Obviously, there are leaders and there are different proportions there, and there are different sides, et cetera, but again, they are all members of the chamber, members of the Senate, members of the legislative assembly, et cetera. The ways in which they participate certainly do vary by government or opposition. Quite often, if one is a backbencher with no particular responsibilities, one often has more rights in the opposition because the parties are smaller than a government backbencher. There are all these different permutations and combinations here.

I think you're quite right that in the Senate, which certainly does have a government and opposition, there is still a principle that each member is equal. I'm not saying proportionality is easy to accomplish, but proportionality is done in other ways, such as seats on committees, et cetera, for party groups. There needs to be a way to try to understand how we can give each individual senator, including non-affiliated ones, opportunities to participate. I suggested the principle is simply we look at the backbench — if I may use that phrase in the Senate — ordinary members of party groups or parties, whether the government or opposition, and what is typical. How often do they have opportunities to speak in the chamber to present bills, et cetera? I agree that it varies quite a bit, but trying to figure out as close as one can what the typical allocation would be would be an appropriate thing to try to strive for.

Committees, of course, are more difficult. As we know, committee places are distributed according to the proportions of the groups, and that certainly is a tension for non-affiliated senators. What is their place on committees? I believe there have been some ad hoc solutions.

I'm not claiming that proportionality is easy, simple or does not have a lot of complex dimensions. To me, it's the base of any legislative chamber that each person is a member of that chamber and should have rights and privileges as much

Lorsque deux équipes montent sur la glace au hockey, c'est la façon dont elles sont organisées. L'une porte une couleur, et l'autre en porte une différente, et il n'y a pas d'indépendance sur la patinoire. C'est ainsi que ces choses sont organisées. Pouvez-vous nous en parler un peu?

M. Malloy : Oui, certainement. Il serait peut-être utile de rappeler ce que j'ai dit au sujet de la Chambre des communes et des assemblées législatives. Elles sont effectivement constituées d'un gouvernement et d'une opposition. Le Sénat, comme vous l'avez souligné, est l'objet de différentes conceptions. Il n'en demeure pas moins, à mon avis, que le principe de proportionnalité s'applique toujours, c'est-à-dire que chacun des membres d'une assemblée, quelle qu'elle soit, devrait être égal à ses pairs, au moins en théorie. Il y a évidemment des différences pour les chefs, et il y a différents groupes, etc., mais ce sont tous des membres de la Chambre, des membres du Sénat ou d'une assemblée législative. Il ne fait aucun doute que leur participation diffère selon qu'ils siègent au gouvernement ou dans l'opposition. Si l'on est simple député sans responsabilités particulières, on a souvent plus de droits dans l'opposition qu'au gouvernement, car les partis d'opposition comptent moins de députés. Il y a toutes sortes de permutations et de combinaisons possibles dans ce genre de situation.

Le Sénat est également constitué d'un gouvernement et d'une opposition, mais tous les sénateurs y sont égaux les uns aux autres. Je ne dis pas qu'il soit facile d'y appliquer le principe de proportionnalité. Au Sénat, ce principe se manifeste dans l'attribution des places en comité entre les différents groupes. Il faut essayer de donner à tous les sénateurs, y compris ceux qui ne sont pas affiliés, l'occasion de participer aux délibérations. J'ai proposé qu'on examine ce qui est typique pour un simple sénateur, si vous me permettez l'expression, ou un sénateur sans responsabilités particulières, qu'il soit au gouvernement ou dans l'opposition. Ont-ils souvent l'occasion de prendre la parole, de présenter des projets de loi? Je reconnais que cela peut varier considérablement d'une personne à l'autre, mais il convient d'essayer de déterminer au mieux la participation typique d'un sénateur. Il serait approprié, à mon avis, de permettre à tous les sénateurs d'avoir une chance égale de participer aux délibérations.

Les comités, bien sûr, présentent une difficulté de plus. Les places en comité sont accordées en fonction du nombre de sénateurs dans chaque groupe, ce qui est source de tension pour les sénateurs non affiliés. Quelle est la place qui revient aux sénateurs non affiliés dans les comités? Je crois que les parties en présence sont arrivées à des solutions ponctuelles.

Je ne prétends pas qu'il soit simple d'appliquer le principe de proportionnalité ou que ce principe ne soit pas multidimensionnel. Pour moi toutefois, chaque personne qui siège à une assemblée législative devrait jouir, le plus possible,

as possible. One should strive to try to give them similar rights and privileges, regardless of whether they are affiliated or non-affiliated.

Senator D. M. Wells: Thank you for that. When we read academics' writings in the media — because I frankly haven't read too much, and that's on me, of academics that are published in the media on the topic of the Westminster system or Canadian Parliament or the Senate. With respect to what I do read in the media, I think many times, "Oh, that's quaint, and it's very theoretical." But I also sit in the chamber, where I see things happen every day, which is not theoretical but actual. I see even now among colleagues a struggle for — "struggle" may be too strong a word, but maybe it's not too strong a word — a battle. Who's going to be the Leader of the Opposition? How will that be formed after the next election? It will fall outside the norms of the Westminster system where obviously the Conservatives are the official opposition. We're a party affiliated with a party in the House of Commons — and the only party in the Senate that's affiliated with a party in the House of Commons — so it's easy. There was an invention called the Government Representative Officer, or GRO, which was also a function that was needed, but that was absent because there were no large-L Liberal senators.

I wonder about the theory and what will happen after the next election if there's a change in government. How do you see that playing out? Many times, when we say "independent Senate," we use air quotes — I do — because most votes go along —

Senator Ringuette: Can we have a real question here?

Senator D. M. Wells: What I'd like to get your opinion on is the actual function in the Senate, if you follow it, and the theoretical function, which I know you follow as part of your job.

Sorry for offending you, Senator Ringuette.

Mr. Malloy: That's a broad question. I'm certainly well aware of different conceptions of the Senate and conceptions after the next election when there is likely to be a change to the party in power. It's a hard question to answer. It's a speculative question. I'm not going to try to speculate here. I will go back to what I said earlier: There needs to be some attempt to try to find the right middle ground between codifying in rules — saying, "Here's exactly the rights and privileges of non-affiliated members" — and giving discretion to the Speaker or other leaders to muddle through with options centred there.

I agree. I don't want to push the theory too much because I'm well aware it's a very complicated practice. I simply urge again that a basic principle is one should strive for proportionality with the rights of individual members and what they can do, recognizing it is very difficult in practice and that there needs to

de droits et priviléges. Il convient que ces droits et priviléges soient semblables d'une personne à l'autre, qu'elle soit affiliée à un groupe ou non.

Le sénateur D. M. Wells : Je vous remercie. Lorsque nous lisons les publications des chercheurs universitaires dans les médias... Franchement, par ma faute, je n'en ai pas lu beaucoup sur le système britannique, le Parlement canadien ou le Sénat. Lorsque je le fais, je me dis souvent que c'est pittoresque et très théorique. Mais je siège également dans l'hémicycle, où je vois tous les jours des choses se produire qui sont loin d'être théoriques. En ce moment même, j'observe chez mes collègues une lutte — le mot est peut-être trop fort, mais peut-être pas non plus —, voire une bataille. Qui sera le chef de l'opposition? Quelle en sera la composition après les prochaines élections? On sortira des normes du système britannique, où les conservateurs sont évidemment l'opposition officielle. Nous sommes un parti affilié à un parti de la Chambre des communes — et le seul au Sénat à l'être —, ce qui nous facilite la tâche. Il y a ce qu'on appellait le bureau du représentant du gouvernement au Sénat, qui était également une fonction nécessaire, mais qui était absente parce qu'il n'y avait pas de sénateurs libéraux avec une majuscule.

Je m'interroge sur la théorie et sur ce qui se passera après les prochaines élections en cas de changement de gouvernement. Comment voyez-vous les choses? Souvent, lorsque nous parlons de « Sénat indépendant », nous utilisons des guillemets — c'est mon cas — parce que la plupart des votes suivent...

La sénatrice Ringuette : Pouvons-nous avoir une vraie question?

Le sénateur D. M. Wells : J'aimerais connaître votre opinion sur la fonction réelle du Sénat, si vous la connaissez, et sur sa fonction théorique, que vous étudiez dans le cadre de votre travail.

Je suis désolé de vous avoir offensée, sénatrice Ringuette.

M. Malloy : C'est une vaste question. Je suis bien au courant des différentes conceptions du Sénat et de ce qui se passera après les prochaines élections, lorsqu'il y aura probablement un changement du parti au pouvoir. Il est difficile de répondre à cette question, qui est hypothétique. Je ne vais pas essayer de spéculer ici. Je reviens à ce que j'ai dit précédemment : il faut essayer de trouver un juste milieu entre la codification dans le règlement — en disant quels sont exactement les droits et priviléges des parlementaires non affiliés — et le fait d'accorder au Président ou à d'autres dirigeants la discrétion nécessaire pour composer avec les options.

Je suis d'accord. Je ne veux pas trop insister sur la théorie, car je suis bien conscient qu'il s'agit d'une pratique fort complexe. Au fond, il faut s'efforcer de respecter les droits proportionnels des députés et ce qu'ils peuvent faire, tout en reconnaissant que c'est très difficile en réalité et qu'il faut souvent trouver un

often be a middle ground and some common sense. There are different conceptions of the role of the Senate, the role of members and the reasons why people are affiliated there, so I will close by saying I agree that I don't have all the answers.

Senator D. M. Wells: Thank you.

Senator Ringuette: I guess I will start with a statement, which is the following: I was part of the New Brunswick legislature in 1987, when we had 58 Liberals and no opposition. That did not remove the fact that every one of these 58 elected members in a Westminster system did the job that they promised to on behalf of New Brunswickers. There are precedents, and it was quite an intense baptism for my political life.

That being said, and going back to the question that we asked you to appear upon, we have a daily Order Paper that now — well, since 2016 — every senator has access to. When we were in a partisan situation, only the leader and the deputy leader had access to what would be happening, and the rest of us in this partisan Senate had to follow orders. It was so trivial and childish in regard to acting like mature adults.

When I look at the Order Paper we have, there are only two items that have time restrictions. Those are Senators' Statements — we have a maximum of six statements per day — and Question Period, with a maximum of 30 minutes per day. In all other items on the Order Paper, any senator at any time can enter debate and put forward amendments on bills, private members' bills or inquiries on issues.

It comes back to Senator Woo saying that the core principle needs to be proportionality because we have Senators' Statements and Question Period, and everyone is fighting for these time slots. So far, with what I've witnessed, I find that non-affiliated senators who want to participate in Senators' Statements or Question Period put their names ahead and there is relative proportionality, considering that for any given time slot, there are 95 to 100 senators in the place. Where else should we try to focus energy if there are additional items for non-affiliated senators that we should be looking at?

Mr. Malloy: Thank you for first reminding us of the 1987 New Brunswick situation. It's different than here, but it reflects that our Westminster system can adapt to some unexpected outcomes or unexpected proportions and so on.

Senator Ringuette: I was a witness — and a participant too.

terrain d'entente et faire preuve de bon sens. Il existe différentes conceptions du rôle du Sénat, du rôle des parlementaires, et des raisons pour lesquelles les gens sont affiliés. Je conclurai donc en disant que je n'ai pas toutes les réponses, en effet.

Le sénateur D. M. Wells : Merci.

La sénatrice Ringuette : Je suppose que je vais commencer par la déclaration suivante : j'ai fait partie de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick en 1987, lorsque nous avions 58 libéraux et aucune opposition. Cela n'a pas empêché chacun de ces 58 députés élus dans un système de Westminster de faire le travail promis, au nom des Néo-Brunswickois. Il existe des précédents, et c'était un baptême assez intense dans ma vie politique.

Cela dit, et pour revenir à la question sur laquelle nous vous avons demandé de vous exprimer, nous avons un Feuilleton quotidien auquel tous les sénateurs ont désormais accès — enfin, depuis 2016. Lorsque nous étions dans une situation partisane, seuls le leader et le leader adjoint savaient ce qui se passait, et le reste d'entre nous, dans ce Sénat partisan, devait suivre les ordres. C'était tellement insignifiant et puéril comparé à la façon d'agir d'adultes matures.

Lorsque je regarde le Feuilleton, il n'y a que deux points qui sont assortis d'une restriction de temps. Il s'agit des déclarations de sénateurs — nous avons un maximum de six déclarations par jour — et de la période des questions, qui dure un maximum de 30 minutes par jour. Pour tous les autres points qui figurent au Feuilleton, tout sénateur peut à tout moment participer au débat et proposer des amendements sur des projets de loi, des projets de loi d'initiative parlementaire ou des demandes de renseignements sur des questions.

J'en reviens au sénateur Woo, qui a dit que le principe fondamental doit être la proportionnalité parce que nous avons les déclarations de sénateurs et la période des questions, et que tout le monde se bat pour ces créneaux horaires. Jusqu'à présent, d'après ce que j'ai vu, je trouve que les sénateurs non affiliés qui veulent participer aux déclarations de sénateurs ou à la période des questions donnent leur nom. Il y a une proportionnalité relative, compte tenu du fait qu'il y a 95 à 100 sénateurs dans un créneau horaire donné. Où devrions-nous essayer de concentrer notre énergie, s'il y a d'autres éléments à l'égard des sénateurs non affiliés que nous devrions examiner?

M. Malloy : Merci de nous avoir rappelé la situation du Nouveau-Brunswick en 1987. Elle est différente de celle d'ici, mais elle montre que notre système de Westminster peut s'adapter à des résultats ou à des proportions inattendues, et ainsi de suite.

La sénatrice Ringuette : J'ai été témoin, et participante également.

Mr. Malloy: To your point, I would say an advantage of this chamber is that it — this is both before and after 2016 — does definitely have a more collegial atmosphere than the House of Commons and provincial assemblies. I think people would agree with that both before and after 2016. So there is perhaps a bit more collegiality in terms of sharing, if I can put it that way, and respecting each other. In the House of Commons and provincial assemblies, it is more of a zero-sum game between the parties; it tends to be more competitive. The Senate, I think, already has more collegial sharing. Maybe “sharing” is not quite the best word, but there are some advantages there.

I think it's illustrative. It may be that the current rules are satisfactory and that they give enough discretion for non-affiliated senators. My understanding is not all non-affiliated senators feel that way, but it may be that the Senate has the appropriate regime now that has a balance between codified rules and discretion, either with the Speaker or simply with other senators.

Again, I'm not arguing for change in the current status quo. I'm also not saying the current status quo is perfect. It's opening it up to senators as a whole to decide whether this is satisfactory and respects all senators as reasonably as it can. Does it strive for a principle of proportionality as much as it can? Of course, that's very complicated.

As you said, the current situation may be the best there is, but certainly I'm glad the study is being done to see if there are other options or better or worse ways of doing it.

Senator Ringuette: Thank you.

Senator Busson: Thank you, Professor Malloy, for being here. This discussion is incredibly interesting. As they say, the devil is in the details in these kinds of situations.

In the Senate at the moment I think — the number changes depending on the day — there are 12 unaffiliated senators in the Senate, which apparently is very rare in these kinds of parliamentary situations, to have that many. As you said, people are appointed for life, so this is not a time when people are going to move out and do whatever.

I'm sort of thinking to myself how interesting it is that there is this number, because that number is a tipping point number to become a group or to become part of an affiliated group. Three of the senators who are non-affiliated talked about some of the things they found to be irritants to their functionality in the Senate. Two of them were talking about being part of a unanimous consent vote within the Senate, and the other's point was around whether in certain circumstances that may arise, much like Senator Ringuette was talking about, they could act

M. Malloy : Pour répondre à votre question, je dirais que l'un des avantages de cette chambre est qu'avant et après 2016, l'atmosphère y a toujours été plus collégiale qu'à la Chambre des communes et que dans les assemblées législatives provinciales. Je ne suis sans doute pas le seul à le penser. Cette plus grande collégialité se traduit sur les plans du partage, si je peux m'exprimer ainsi, et du respect mutuel. À la Chambre des communes et dans les assemblées provinciales, on est plus dans un esprit où tout le monde y perd; on tend à être plus compétitif. Selon moi, il règne davantage au Sénat un certain partage collégial. Le mot « partage » n'est peut-être pas le bon, mais il y a des avantages.

Cela n'est pas sans raison. Il se peut que les règles actuelles soient adéquates et offrent assez de latitude aux sénateurs non affiliés. Je crois savoir que certains sénateurs non affiliés ne sont pas de cet avis, mais il se peut que le Sénat dispose maintenant d'un bon régime qui permet l'équilibre entre règles codifiées et décisions discrétionnaires, tant pour la présidence qu'entre les sénateurs.

Encore une fois, je ne plaide pas pour changer le statu quo, dont je reconnaiss d'ailleurs qu'il n'est pas parfait. Il s'agit de laisser l'ensemble des sénateurs décider ce qui leur convient, tout en leur accordant à tous du respect de la manière la plus raisonnable possible. Va-t-on le plus loin possible pour appliquer le principe de proportionnalité? Bien sûr, c'est très compliqué.

Je suis d'accord avec vous : la situation n'est pas optimale, mais je me réjouis que l'on étudie la question pour dégager d'autres façons, qui pourraient être meilleures ou pires, de faire les choses.

La sénatrice Ringuette : Merci.

La sénatrice Busson : Je vous remercie d'être présent, monsieur Malloy. Cette discussion est extrêmement intéressante. Comme le veut l'adage, ce sont les détails qui posent problème dans ce genre de question.

Ce nombre peut changer d'un jour à l'autre, mais le Sénat compte aujourd'hui 12 sénateurs non affiliés. Dans notre situation parlementaire, on me dit qu'il est très rare d'en avoir autant. Puisque les sénateurs sont nommés à vie, il y a très peu de roulement.

Si ce nombre me semble intéressant, c'est qu'il représente également un seuil pour pouvoir former un groupe ou s'intégrer à un groupe affilié. Trois des sénateurs non affiliés ont évoqué des irritants pour leur travail au Sénat. Pour deux d'entre eux, il s'agissait d'un vote par consentement unanime au Sénat. L'autre sénateur a évoqué les situations comme celles soulevées par la sénatrice Ringuette, où un groupe de sénateurs pourrait agir en groupe et jouir des droits et priviléges conférés aux groupes de sénateurs. Qu'en pensez-vous?

collectively and somehow garner the kinds of rights and privileges that a collective or group would have. Could we perhaps have your comments around those issues?

Mr. Malloy: Theoretically, if non-affiliated members could all band together — in a sense, be affiliated non-affiliates, even though that's contradictory — yes, perhaps there could be more. I would say again that each non-affiliated member tends to have a different story. As you mentioned, with the current non-affiliated senators in the chamber — of course, with the Government Representative Office, some fairly newly appointed senators will perhaps be joining a group, and some have been part of a group and have left — each one has their own story. Theoretically, if non-affiliated members all worked together collectively, as I said in my remarks, whether they work together at all really varies because they've chosen to be non-affiliated and may not choose to be part of a non-affiliated club, so to speak. If they worked together, you could think of various combinations of forming a group or being more united in what they ask for. I think if you look at the experience of other assemblies, that's not really the case.

It isn't really a tipping point. It's more whether there are enough members with a common story and a common interest in working together as non-affiliates, which is quite rare. I would also say in the case of other assemblies, of course, there are the cases of small parties. When we look at who's independent in an assembly or in the House of Commons, in some cases, they are actually part of a party — it's just too small of an affiliation — but they obviously work well together, even though there are only two or three members.

Getting back to your question, theoretically, if there is a large enough group of non-affiliated senators, they could work together collectively for change, but I don't think there are many examples of that because, by definition, they have their different stories of why they're non-affiliated in the first place, and they tend not to seek direct affiliation with their other non-affiliated colleagues.

Senator Busson: Thank you very much. If I might continue with a follow-up, again, we're delving into the hypothetical, but it came to mind, if we get to a number of 12 or 14 members who are non-affiliated, is there perhaps conversation that might exist around them becoming a group administratively so they could put their work together to garner some extra rights with respect to administrative functions?

Mr. Malloy: That could certainly be a solution, if you declared, "We have 12 individuals here and they could be a group," but my sense is that you can't just declare 12 individuals

M. Malloy : Théoriquement, si tous les membres non affiliés d'une assemblée se regroupaient et devenaient, en un sens, des membres non affiliés affiliés, même si cela semble contradictoire, alors peut-être qu'il pourrait y en avoir davantage. Je vous rappelle que chaque membre non affilié a un parcours différent. Comme vous l'avez dit, dans le cas des sénateurs non affiliés actuels, certains sont bien sûr du Bureau du représentant du gouvernement, certains sont nommés depuis peu et se joindront probablement à un groupe et certains ont fait partie d'un groupe qu'ils ont quitté. Chacune de ces situations est différente. En principe, les membres non affiliés pourraient travailler ensemble comme je l'ai dit dans mes remarques. Leur intérêt à travailler ensemble varie, car ils ont choisi de ne pas être affiliés et ne choisirraient peut-être pas de faire partie d'un club, si l'on veut, de non-affiliés. S'ils travaillaient ensemble, il y aurait divers regroupements possibles afin d'unir leur voix et leurs demandes. Si l'on regarde ce qui existe dans d'autres assemblées, on constate que cela ne se produit pas vraiment.

Ce n'est pas vraiment une question d'arriver à un point de bascule. C'est plutôt une question de savoir s'il y a suffisamment de membres d'une assemblée qui ont des parcours communs et un intérêt à travailler ensemble à titre de membres non affiliés, un scénario assez rare. Je dirais aussi que, dans d'autres assemblées, il existe, bien sûr, des petits partis. Considérons les membres indépendants d'une assemblée législative ou les députés indépendants à la Chambre des communes. Dans certains cas, ils sont membres d'un parti. Leur groupe est trop peu nombreux comme affiliation, mais ils travaillent manifestement bien ensemble, même s'ils ne sont que deux ou trois.

Pour revenir à votre question, théoriquement, si un groupe de sénateurs non affiliés était suffisamment nombreux, ses membres pourraient travailler ensemble pour changer les choses. Il n'existe pas beaucoup d'exemples de tels regroupements. Par définition, les membres non affiliés ont tous des raisons différentes de ne pas être affiliés. Ils ne tendent pas à rechercher une affiliation directe avec leurs collègues non affiliés.

La sénatrice Busson : Merci beaucoup. Si vous le permettez, j'aimerais poursuivre dans la même veine, et encore, tout cela est hypothétique. Si nous arrivons à un nombre de 12 ou 14 sénateurs non affiliés, serait-il possible d'envisager qu'ils deviennent un groupe sur le plan administratif afin qu'ils puissent combiner leur travail pour obtenir des droits supplémentaires en ce qui concerne les fonctions administratives?

M. Malloy : Cela pourrait certainement être une solution, si vous déclariez : « Nous avons 12 personnes ici et elles pourraient former un groupe », mais j'ai l'impression que vous ne pouvez

be part of a group; the 12 individuals have to decide to be part of a group and decide how to work together. My guess is that would be challenging. It might be neat and tidy in the first place, but I'm not sure it would solve any problems; it could well create new one.

Senator Busson: Thank you so much.

Senator Batters: Thank you very much, Professor Malloy, for being here today and helping us with this issue. You were just speaking about what I think you termed “the non-affiliated affiliated” and how that seems to be a bit of an unusual term. Well, that's sort of what we have with the government right now.

Right now, when the government leader or the government deputy leader or the Government Whip, what they call the liaison, the screen lists their role with the government. But then, right under that, the Senate puts on the screen “non-affiliated.” To me, isn't that about as affiliated as you could get, being affiliated with the Government of Canada and having all those types of roles and responsibilities and titles and everything like that. Right now, though, they're being termed “non-affiliated.”

Mr. Malloy: I agree that it's a bit odd because, as you said, they are listed as non-affiliated, but they do represent the Government of Canada. There are others in this room who, if asked, would have a better understanding of the history of why those terms were chosen. They represent the Government of Canada. They don't necessarily represent the Liberal Party of Canada. That gets into various historical distinctions there.

I'll simply agree with you that it's a bit odd. There's a lot behind it, but I agree; it is a bit odd.

Senator Batters: Just to make a point on something that Senator Ringuette was earlier speaking about, what she referred to as the Order Paper that's sent out. What she was referring to, just so it's clear to everyone, is the scroll notes that are kind of the preview of what will happen on the Order Paper for that day. There's a scroll meeting that happens every day. The leadership of different groups goes to those meetings and then kind of maps it out for everyone and sends out what could happen.

Of course, the great thing about the Senate is that anyone can get up to speak about any topic on the Order Paper on any day. So you're projecting what might happen, but things can always occur from that later.

When Senator Ringuette was making the comment about the previous, as she termed it, partisan system, only the leader and the deputy leader got those notes; no one else did. I'm not sure

pas simplement annoncer que 12 personnes font partie d'un groupe. Elles doivent décider de former un groupe et s'entendre sur la manière de travailler ensemble. Je pense que ce serait un défi. Les choses sembleraient peut-être mieux organisées au départ, mais je ne suis pas sûr qu'un groupe résoudrait les problèmes. On pourrait même en créer de nouveaux.

La sénatrice Busson : Merci beaucoup.

La sénatrice Batters : Merci beaucoup, monsieur Malloy, d'être ici aujourd'hui et de nous aider avec cette question. Vous venez de parler de ce que vous avez appelé, je crois, « des membres non affiliés affiliés » et du fait que ce terme semble un peu inhabituel. Eh bien, c'est un peu ce que nous avons avec le gouvernement en ce moment.

À l'heure actuelle, pour le leader du gouvernement, le leader adjoint du gouvernement ou le whip du gouvernement, qui sont des agents de liaison, l'écran affiche leur rôle comme étant au sein du gouvernement. Mais juste en dessous, le Sénat inscrit « non affilié » à l'écran. Pour moi, sur le plan de l'affiliation, on ne peut faire mieux que d'être affilié au gouvernement du Canada et d'avoir tous ces types de rôles, de responsabilités, de titres et tout ce qui s'ensuit. Pour l'instant, cependant, ils sont qualifiés de « non affiliés ».

M. Malloy : Je reconnais que c'est un peu étrange parce que, comme vous l'avez dit, ils sont répertoriés comme non affiliés, tout en représentant le gouvernement du Canada. D'autres personnes dans cette salle comprendraient mieux l'histoire de la raison pour laquelle ces termes ont été choisis; il suffirait de leur poser la question. Ce sont des représentants du gouvernement du Canada, pas nécessairement du Parti libéral du Canada. Il y a là quelques distinctions historiques à faire.

J'admet que c'est un peu étrange. Il y a beaucoup de choses derrière, mais je suis d'accord; c'est un peu étrange.

La sénatrice Batters : Je voudrais juste faire une remarque sur un point soulevé tout à l'heure par la sénatrice Ringuette, à savoir ce qu'elle a appelé le Feuilleton qui est distribué. Ce à quoi elle faisait référence, pour que ce soit clair pour tout le monde, ce sont des notes sur le plenum qui sont en quelque sorte l'aperçu de ce qui se passera dans le Feuilleton du jour. Une réunion de préparation du plenum a lieu tous les jours. Les responsables des différents groupes assistent à ces réunions afin de s'organiser et d'annoncer à tout le monde ce qui pourrait se passer.

Bien sûr, l'avantage du Sénat, c'est que n'importe qui peut s'exprimer sur n'importe quel sujet inscrit au Feuilleton, n'importe quel jour. Vous prévoyez donc ce qui pourrait se produire, mais des choses peuvent toujours changer par la suite.

Lorsque la sénatrice Ringuette a fait son commentaire sur l'ancien système, qu'elle a qualifié de partisan, seuls le leader et le leader adjoint recevaient ces notes; personne d'autre ne les

how that worked in her group, but in our group, our leadership always has and continues to pass that information along to us later on in the day. I'm not sure if perhaps other groups didn't do that before.

My other question to you, Professor Malloy, is regarding the potential role of dealing with non-affiliated senators for the Speaker. Senator Gerba asked you earlier about the Senate Speaker having a role in ensuring non-affiliated senators receive a certain amount of time to complete some of these different duties in the chamber and that sort of thing.

To me, that scenario almost sounded a bit like the Senate Speaker would be akin to the leader of non-affiliated senators, which would certainly not be appropriate. You were expressing you didn't think it was appropriate to put our Speaker in that kind of role, and I echo that.

One more distinction I would point out regarding this is that, unlike in the House of Commons, the Speaker of the Senate is not elected by its members. The Speaker of the Senate is appointed by the government, actually, and holds quite a high diplomatic standing and represents the government at important diplomatic meetings. Here, the Speaker is one among equals, not sort of the boss of the whole place.

Given that distinction between the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons, do you think that maybe amplifies the difference between the two roles?

Mr. Malloy: It could amplify it. As you pointed out, the speakerships are not identical by any means. Regardless, we do see this in some provincial assemblies. It's clear that discretion is being left to the Speaker, in our classic Westminster approach is to leaving it to unwritten conventions and things. If we're not quite sure how to deal with something or how to codify it, we'll have a human dimension and leave it to the Speaker.

That's appropriate up to a point, but we should not leave everything in the hands of one office, of one person, because it then becomes, as you said, a burden and responsibility. They essentially become the protector of the non-affiliated members. I'm not sure that's a job that a Speaker wants to have. They could easily be criticized from different sides for that.

It's sometimes appropriate to give discretion to the Speaker. I think it's an appropriate Westminster convention, but it should not be overused. This would apply for the House Speaker as well as the Senate Speaker. We should not overuse that office. We

avait. Je ne sais pas comment cela fonctionnait dans son groupe, mais dans le nôtre, nos dirigeants ont toujours transmis et continuent de transmettre ces informations plus tard dans la journée. J'ignore si d'autres groupes ne le faisaient pas auparavant.

Monsieur Malloy, mon autre question concerne le rôle que le Président pourrait jouer dans les relations avec les sénateurs non affiliés. La sénatrice Gerba vous a demandé tout à l'heure si le Président du Sénat pourrait veiller à ce que les sénateurs non affiliés disposent d'un certain temps de parole pour s'acquitter de ces différentes tâches au Sénat, par exemple.

Dans ce scénario, j'ai l'impression que le Président du Sénat serait un peu le leader des sénateurs non affiliés, ce qui serait inapproprié. Vous avez dit que vous ne pensiez pas qu'il était approprié que notre Président occupe ce genre de rôle, et je suis tout à fait d'accord.

J'aimerais préciser autre chose à ce sujet. Contrairement au Président de la Chambre des communes, le Président du Sénat n'est pas élu par ses membres. Le Président du Sénat est nommé par le gouvernement. Il jouit d'une position diplomatique assez élevée et représente le gouvernement lors de réunions diplomatiques importantes. Ici, le Président est sur le même pied d'égalité que les autres membres, et non pas le chef de cette enceinte.

Pensez-vous que cette distinction entre le Président du Sénat et le Président de la Chambre des communes fait ressortir la différence entre les deux rôles?

M. Malloy : C'est possible. Comme vous l'avez souligné, le rôle des deux Présidents est loin d'être identique. Quoi qu'il en soit, c'est ce que l'on observe dans certaines assemblées législatives provinciales. Il va sans dire qu'on laisse un pouvoir discrétionnaire au Président. Notre approche classique de Westminster consiste à s'en remettre à des conventions non écrites, entre autres. Lorsque nous ne sommes pas tout à fait sûrs de la façon de régler une question ou de la régir, nous pouvons nous tourner vers quelqu'un : nous pouvons nous en remettre au Président.

Cela est acceptable dans une certaine mesure. Nous ne devrions pas tout laisser entre les mains d'une seule personne, car cela devient alors, comme vous l'avez dit, un fardeau et une responsabilité. Le Président deviendrait, en somme, le protecteur des sénateurs non affiliés. Je ne suis pas sûr que ce soit une fonction qu'un Président souhaite occuper. Des critiques à ce sujet pourraient facilement provenir de différents côtés.

Il convient parfois de donner un pouvoir discrétionnaire au Président. Je pense que c'est une convention qui a sa place dans le système de Westminster, mais il ne faut pas en abuser. Cela vaut pour le Président de la Chambre comme pour le Président

should not use it as a dumping ground for things that we cannot decide what to do with, saying, "Well, let the Speaker figure it out." I don't think that's a good practice.

Senator Batters: Traditionally, the Speaker of the Senate has been someone who tries to find consensus. That's generally been how their role has been seen. Given the significant ties the Senate Speaker has to the Government of Canada, do you think that amplifies the fact that non-affiliated senators shouldn't rely on them, nor should the Senate Speaker be determined to be the protector of the non-affiliated senators because, at times, that role could clash with their ties to the Government of Canada?

Mr. Malloy: I'll respond to that in a roundabout way. That simply illustrates the difficult position of the Speaker of the Senate, as you said, in terms of their possible or implied ties to the government. Adding a new job for them only increases the weight on the Speaker there. Your point illustrates that there's already a lot of expectations of the Speaker and different understandings of the Speaker's role. Making them the protector of the non-affiliates would increase the weight of that job.

The Deputy Chair: I have Senator Woo on for a second round. If you wish to be considered for a second round, please let us know. Before we get to Senator Woo, I have two short questions to ask — and they are questions.

I want to clarify what I heard; I think I heard this correctly. Mr. Malloy, you said that a non-affiliated senator should have relatively similar rights to those of an ordinary member. You didn't use the phrase "exactly the same rights." Would you help us understand the difference between the two?

Mr. Malloy: The difference is that it's difficult to decide what is exactly the same because, as I said in my conversation with Senator Wells, there are different permutations of combinations here. We will never get to "exactly the same" there, but we should strive toward that, so that's why I say "generally the same."

The Deputy Chair: Thank you for that. That's what I thought you meant, but I just wanted to make sure. The second issue has been, again, from some of the points that you made. I want to make sure I understand them correctly. I know this isn't what you said, but it's my paraphrase of a bunch of discussions, so help me out with this.

The rights of an unaffiliated senator could be accommodated without necessarily being codified in the rules.

du Sénat. Il ne faut pas abuser de cette fonction. Nous ne devrions pas l'utiliser pour nous débarrasser des choses desquelles nous ne savons pas quoi faire en nous disant que le Président s'en occupera. Je ne pense pas que ce serait avisé.

La sénatrice Batters : Depuis toujours, le Président du Sénat s'efforce de trouver un consensus. C'est généralement ainsi que son rôle est perçu. De plus, le Président du Sénat entretient des liens importants avec le gouvernement du Canada. Pensez-vous que cela renforce le fait que les sénateurs non affiliés ne devraient pas dépendre de lui, et que le Président du Sénat ne devrait pas être considéré comme le protecteur des sénateurs non affiliés, car, parfois, ce rôle pourrait entrer en conflit avec ses liens avec le gouvernement du Canada?

M. Malloy : Je répondrai à cette question de manière détournée. Cela illustre simplement la position difficile dans laquelle se trouve le Président du Sénat. Comme vous l'avez dit, il a des liens possibles ou implicites avec le gouvernement. L'ajout d'une nouvelle fonction ne ferait qu'accroître le poids qui pèse sur le Président du Sénat. Votre commentaire souligne qu'il y a déjà beaucoup d'attentes à l'égard du Président et que son rôle peut être interprété de différentes façons. Si on en faisait le protecteur des sénateurs non affiliés, son rôle deviendrait plus difficile.

Le vice-président : Le sénateur Woo souhaite intervenir pendant la deuxième série de questions. Si vous souhaitez participer à la deuxième série de questions, dites-le-nous. Avant de céder la parole au sénateur Woo, j'aimerais poser deux questions rapides.

J'aimerais obtenir des précisions sur ce que j'ai entendu; je pense avoir bien entendu. Monsieur Malloy, vous avez dit qu'un sénateur non affilié devrait avoir des droits relativement semblables à ceux des autres sénateurs. Vous n'avez pas dit qu'il aurait « exactement les mêmes droits ». Pouvez-vous nous aider à comprendre la différence entre les deux?

M. Malloy : La différence est qu'il est difficile de décider ce qui constitue des droits qui sont exactement les mêmes. Comme je l'ai dit lors de ma conversation avec le sénateur Wells, différentes combinaisons sont possibles. Nous n'arriverons jamais à des droits qui seront « exactement les mêmes », mais nous devrions nous efforcer d'y parvenir. C'est pour cette raison que je dis que ces droits seraient « généralement les mêmes ».

Le vice-président : Je vous remercie. C'est ce que je pensais que vous vouliez dire, mais je voulais m'en assurer. La deuxième question concerne, là encore, certains points que vous avez soulevés. Je veux m'assurer que je les ai bien compris. Je sais que ce n'est pas ce que vous avez dit; je paraphrase différentes discussions. J'aimerais que vous m'aidez à mieux comprendre.

L'on pourrait respecter les droits d'un sénateur non affilié sans toutefois les inscrire dans le Règlement.

Mr. Malloy: That is an option, yes.

The Deputy Chair: It is an option. Okay. I just wanted to make sure I understood both of those things. Thank you so much.

Now we'll go to the second round.

Senator Woo: To pick up on the last comment, it sounds like we're pretty close to a procedure where we accommodate non-affiliated senators by the principle of proportionality, ensuring that their individual rights are upheld and looking to the Speaker from time to time to correct any egregious, unfair practices toward them.

My question is about the constitution of recognized parliamentary groups. Currently, the rule is that a minimum of nine senators is needed. There is no optimal number, but do you have a view on what range of numbers we should be thinking about as the minimum for the creation of a recognized parliamentary group, given that, as you know, the size of the Senate is a maximum of 105 under ordinary circumstances?

Mr. Malloy: I don't have a particular view. It's up to the chamber to decide. I think, with common sense, we would look at different legislative assemblies. There is usually a proportion of some sort. In other assemblies, about 6 to 12 members is often the common practice.

Senator Woo: The overall size changes things.

Mr. Malloy: The House of Commons, of course, is much bigger, but the number is not much larger there. There may be a certain point where you have a large enough group of people who feel they can organize in some way. They can organize themselves to have leadership and distribute responsibilities.

To your other question, if you had a group of, say, three or four people, you can recognize them and so on, but those three or four people must agree on how to distribute things there.

There is no optimal size, but if you look at the fact that both assemblies do have a number — and it may not be nine but often it's in that rough category — that suggests that they found that it is an appropriate number.

Senator Batters: Thank you. I apologize that I was a little late today, waiting for a cab forever in the rain, so I may have missed a little bit of this.

M. Malloy : C'est une option, oui.

Le vice-président : C'est une option. D'accord. Je voulais simplement m'assurer d'avoir compris ces deux points. Merci beaucoup.

Nous entamons maintenant la deuxième série de questions.

Le sénateur Woo : Je vais revenir au dernier commentaire. J'ai l'impression que nous nous rapprochons d'une procédure où nous accommodons les sénateurs non affiliés grâce au principe de proportionnalité, en veillant à ce que leurs droits individuels soient respectés et en demandant au Président de corriger de temps en temps toute pratique inacceptable et injuste à leur égard.

Ma question porte sur la composition des groupes parlementaires reconnus. À l'heure actuelle, la règle veut qu'un groupe soit composé d'un minimum de neuf sénateurs. Il n'y a pas un nombre de membres idéal, mais, selon vous, quelle pourrait être la fourchette minimale à respecter pour la création d'un groupe parlementaire reconnu, dans le contexte où, comme vous le savez, le Sénat peut compter un maximum de 105 sénateurs en temps normal?

M. Malloy : Je n'ai pas d'avis précis sur cette question. Il revient au Sénat de prendre cette décision. La chose logique à faire serait d'examiner les différentes assemblées législatives. En général, on constate une certaine proportionnalité. Dans d'autres assemblées, la pratique courante est d'avoir entre 6 et 12 membres.

Le sénateur Woo : La taille de l'assemblée change la donne.

M. Malloy : La Chambre des communes, bien sûr, est bien plus grande, mais le nombre n'y est pas beaucoup plus élevé. Il se peut qu'à un moment donné, un groupe de personnes suffisamment important pense être en mesure de s'organiser d'une certaine façon. Il pourrait mettre sur pied une équipe de direction et répartir les responsabilités.

Pour répondre à votre autre question, il est possible de reconnaître un groupe de trois ou quatre personnes, par exemple, mais ces trois ou quatre personnes doivent se mettre d'accord sur la façon de répartir le travail.

Il n'y a pas de taille idéale. Or, le fait que les deux Chambres respectent un nombre — et ce n'est peut-être pas neuf membres, mais, souvent, c'est plus ou moins cela — suggère qu'elles sont d'avis que ce nombre est adéquat.

La sénatrice Batters : Merci. Je m'excuse d'avoir été un peu en retard aujourd'hui. J'ai dû attendre un taxi pendant une éternité sous la pluie, et j'ai donc peut-être manqué cette partie de la conversation.

Certainly, previously, a very important foundational principle of the Senate was equality of senators as opposed to what has now become more of a push to have equality of groups. This is a little bit unusual given that it is independent senators pushing equality of groups rather than the foundational principle of equality of individual senators.

Where that's most commonly seen in the Senate is that, yes, we've been mentioning the differences when it comes to Senators' Statements, that it is in that short period of time of the day, or in Senate Question Period, again, a relatively short period of time in the day when the groups kind of dominate those parts right now. But for every other item that's on the Order Paper, for every bill that is being debated, every inquiry, every motion, every individual senator has the same right to get up and give a speech for the same length of time. Aside from the leadership groups getting certain increased times to speak, every individual senator can get up and have the same length of time to speak, rather unlike in the House of Commons, where they are given a very low spot in the ordering of that sort of thing. In the Senate, individual senators, no matter if they're in a group, are non-affiliated senators and so on, they have that ability.

Would you say that's quite an advantage, as compared to a place like the House of Commons? We heard from them that they would potentially be number 49 on the list of members of Parliament who would be able to speak on a particular matter.

Mr. Malloy: I would say, as I said earlier, that it's widely agreed upon that the Senate, both before and after 2016, has been a more collegial place than the House and the provincial assemblies. Senators have, generally, been less rigid in how rules and things are distributed. That certainly makes it easier to respond to non-affiliated members with a more pragmatic approach, as you say and as Senator Ringuette has said. Any senator can speak on this, and there's more flexibility, whereas in the House and provincial assemblies, everything is much more rigidly distributed and zero sum.

I think the Senate has a number of advantages in that regard, being able to accommodate non-affiliated members in a way that is appropriate and is just. The current approach may well be the correct one. It may be that no changes are needed. Even if there are non-affiliated senators who feel otherwise, this may be the best approach there.

It is in part because the Senate is already a fairly collegial place. Senators have shown that, even when there are disagreements and different perspectives on the chamber, that they are able to pragmatically solve and approach things and

Avant, le principe fondamental de l'égalité entre les sénateurs était très important au Sénat. Or, aujourd'hui, on réclame plutôt l'égalité entre les groupes. Les sénateurs indépendants réclament l'égalité entre les groupes plutôt que le principe fondamental de l'égalité entre les sénateurs individuels, ce qui est assez étonnant, à mon avis.

Là où cela se voit le plus souvent au Sénat, c'est que... oui, nous avons parlé des différences pour ce qui est des déclarations des sénateurs, qui sont prononcées pendant une courte période de la journée, ou de la période des questions au Sénat, qui, là encore, correspond à une période relativement courte de la journée. Pendant ces parties de la séance, à l'heure actuelle, les groupes prennent plus de place. Or, pour tous les autres points inscrits au Feuilleton, pour chaque projet de loi débattu, chaque interpellation, chaque motion, tous les sénateurs ont le droit de prendre la parole et de prononcer un discours d'une durée égale. À l'exception des groupes de direction qui bénéficient d'un temps de parole plus long, chaque sénateur peut prendre la parole et disposer du même temps de parole, contrairement à ce qui se passe à la Chambre des communes, où les députés indépendants sont relégués au bas de la liste des intervenants dans le cadre de ces débats. Au Sénat, chaque sénateur, qu'il fasse partie d'un groupe, qu'il soit un sénateur non affilié ou autre, a la possibilité de prendre la parole.

Diriez-vous qu'il s'agit là d'un avantage par rapport à la Chambre des communes? Des députés nous ont dit qu'ils peuvent avoir le 49^e temps de parole lors d'un débat sur un sujet donné.

M. Malloy : Comme je l'ai dit plus tôt, on s'entend largement sur le fait que le Sénat — avant et après 2016 — est un lieu plus collégial que la Chambre et les assemblées législatives provinciales. En général, les sénateurs régissent leurs affaires et distribuent les responsabilités de façon plus souple. Cela facilite certainement l'adoption d'une approche plus pragmatique à l'égard des sénateurs non affiliés, comme vous l'avez dit et comme l'a dit la sénatrice Ringuette. Tout sénateur peut s'exprimer lors de ces débats; il y a plus de souplesse. À la Chambre et dans les assemblées législatives provinciales, l'organisation des travaux est beaucoup plus rigide. Certains se voient accorder un temps de parole, d'autres non.

Le Sénat possède plusieurs avantages à cet égard. Il peut accommoder les membres non affiliés d'une manière convenable et juste. L'approche actuelle est peut-être la bonne. Il se peut qu'aucun changement ne soit nécessaire. Même si certains sénateurs non affiliés sont d'un autre avis, il s'agit peut-être de la meilleure approche.

C'est en partie parce que le Sénat est déjà un lieu relativement collégial. Les sénateurs ont montré que, même lorsqu'il y a des désaccords et des points de vue différents en Chambre, ils sont capables de résoudre les problèmes et d'aborder les questions

to deal with the business of the Senate. It could well be that there are a number of advantages here again, and perhaps no changes are needed.

Senator Batters: Just so you are aware, that foundational principle of equality of senators existed long before 2015 or 2016. I don't think you were implying otherwise. It was a collegial place before 2015, and I'm sure it will be after 2024.

Mr. Malloy: That is definitely my overall point, yes.

The Deputy Chair: Thank you, colleagues. There being no other questions noted here, I would like to thank you, Mr. Malloy, for your testimony today and your valuable contribution to our study.

Colleagues, we have reached the end of our agenda. We will conclude our meeting.

(The committee adjourned.)

de manière pragmatique et de faire avancer les travaux du Sénat. Il se pourrait bien qu'il y ait, là encore, un certain nombre d'avantages et qu'aucun changement ne soit nécessaire.

La sénatrice Batters : Pour votre gouverne, ce principe fondamental de l'égalité entre les sénateurs existait bien avant 2015 ou 2016. Je ne pense pas que vous laissiez entendre le contraire. C'était un lieu collégial avant 2015, et je suis sûre qu'il le sera après 2024.

M. Malloy : C'est bien ce que je dis, oui.

Le vice-président : Merci, chers collègues. Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier, monsieur Malloy, de votre témoignage aujourd'hui et de votre précieuse collaboration à notre étude.

Chers collègues, nous sommes rendus à la fin de notre ordre du jour. Nous allons conclure notre réunion.

(La séance est levée.)
