
Le rôle du whip dans le système parlementaire de type britannique

Randy Weekes, député provincial

En juillet 2010, 26 participants provenant de 14 sections membres de l'Association parlementaire du Commonwealth se sont rencontrés sous l'égide du Réseau des whips parlementaires du Commonwealth, à Hunter Valley, dans la Nouvelle-Galles du Sud. Une idée de l'Australie, cet atelier a été organisé en collaboration avec les whips du Parlement australien. Dans le présent article, un des participants canadiens explique les sujets abordés et les recommandations formulées lors de cette rencontre.



D'entrée de jeu, laissez-moi vous dire que le rôle de whip est aussi diversifié que le sont les citoyens et les pays du Commonwealth. Certains whips assurent à la fois les rôles de président du caucus et de whip. D'autres cumulent la fonction de leader à la Chambre ou, à tout le moins, assument certaines de ses fonctions, quand le

leader n'en délègue pas carrément au whip. Lorsque j'utilise le mot whip, je parle du terme en général, parce que les fonctions diffèrent d'une assemblée législative à l'autre, voire d'un pays à l'autre. En Saskatchewan, c'est le président du caucus qui assiste aux réunions du Cabinet, et non le whip. Par contre, au Royaume-Uni, il n'y a pas de président de caucus et le whip assume donc les deux fonctions. C'est lui qui assiste aux réunions du Cabinet.

Les whips du gouvernement au sein de certaines législatures discutent du programme des travaux provisoire avec les whips de l'opposition, qui font connaître les travaux proposés par leur parti respectif. Le whip peut consacrer beaucoup de temps à gérer les dossiers prioritaires, surtout lorsque les députés de premier rang jugent qu'ils doivent

s'occuper d'autres questions plus urgentes. Dans certains parlements, c'est un comité des travaux de la Chambre ou un organe de même nature qui établit le programme des travaux.

En Saskatchewan, on tient une réunion d'organisation des travaux de la Chambre sous la présidence du leader à la Chambre. Le président du caucus, le whip, leurs adjoints et tout personnel requis y assistent également. Durant cette réunion, on établit le programme précis de la journée et on transmet ensuite nos recommandations au caucus pour approbation finale.

Le whip doit trouver des députés pour prendre la parole lors des débats. En Saskatchewan, seuls les députés de l'opposition peuvent s'exprimer lors des débats ajournés, sur les prévisions budgétaires et lors des réunions de comités. Les députés du gouvernement sont invités à prendre la parole uniquement durant le débat sur le discours du Trône et le budget. Exception faite de ces deux sujets, les députés ministériels demeurent habituellement silencieux, que ce soit intentionnellement ou par tradition. Ils ont certainement la possibilité et le droit de prendre la parole, mais, en général, l'opposition estime qu'on lui enlèverait alors du temps de parole durant les débats ajournés. Par conséquent, mis à part le ministre qui fait la première lecture du projet de loi, le reste du temps est habituellement laissé aux députés de l'opposition.

Certains présidents de séance peuvent limiter la durée des discours. Lorsqu'on établit la liste des orateurs, il peut être important de bien gérer le temps consacré aux débats et de réduire la durée des interventions, mais les whips doivent parfois aussi encourager les députés à participer. Au sein de plusieurs assemblées, les whips tiennent un registre des députés qui posent des questions ou qui prennent part aux

Randy Weekes est whip en chef du gouvernement en Saskatchewan. C'est à ce titre qu'il a assisté à la première rencontre du Réseau des whips parlementaires du Commonwealth, qui s'est tenue en Australie en 2010. Le présent article est une version révisée de l'exposé qu'il a présenté lors de la conférence de l'Association parlementaire du Commonwealth qui s'est déroulée à l'Île-du-Prince-Édouard en juillet 2011.

débats. Les députés qui ne participent pas autant que les autres sont encouragés et même exhortés à intervenir.

N'oublions pas que le temps accordé aux débats ajournés et aux interventions individuelles diffère grandement d'un parlement à l'autre. Il est important de fournir la possibilité aux simples députés d'intervenir pour défendre les intérêts de leurs électeurs et les dossiers de leur circonscription. En général, tous les députés peuvent prendre la parole au sujet du discours du Trône et du budget.

Les votes

Pour bien des partis, les votes sont décidés dans la salle de réunion du caucus, même s'il peut y avoir des votes libres sur certains dossiers. C'est la façon de procéder en Saskatchewan. Certaines questions de conscience ou d'autres questions tranchées par le caucus ou par le chef ne peuvent faire l'objet d'un vote libre, mais, en général, ce sont les partis qui décident de la ligne à suivre.

À moins d'indication contraire du député, on s'attend à ce qu'il vote selon la ligne de parti. C'est pourquoi la taille du caucus constitue un facteur essentiel au sein d'un tel système. Est-ce que la salle de réunion du caucus peut accueillir tous les députés pour prendre ces décisions? Par exemple, au Royaume-Uni, on dénombre des centaines de députés. Ils sont trop nombreux pour que tous se réunissent dans un seul endroit. Il faut donc les diviser en plusieurs groupes. Cette situation peut parfois inciter certains députés à voter contre leur parti. Dans la majorité des assemblées législatives, rares sont les personnes qui votent contre leur parti.

En Saskatchewan, une sonnerie annonce les votes sur les motions sujettes à débat. Ainsi, les députés ont 30 minutes pour se rendre à la Chambre pour voter.

Une autre option qui s'offre aux députés, c'est l'abstention, qui est moins susceptible d'attirer l'attention de la presse. Dans de nombreuses assemblées législatives, les députés ne peuvent quitter l'édifice à moins d'avoir obtenu l'autorisation de leur whip.

En Nouvelle-Zélande, les whips votent au nom des députés la plupart du temps, même si ces derniers doivent être dans l'enceinte du Parlement. Dans d'autres parlements, les députés doivent être présents à la Chambre pour voter. Certains partis emploient des méthodes inusitées pour s'assurer que leurs députés sont présents lors des votes. Par exemple, si un député rate un vote, il devra contribuer à un fonds social ou à une activité.

Le quorum est très important dans l'ensemble des parlements et des assemblées législatives. Dans certaines assemblées, les députés, y compris les ministres, doivent

demander la permission pour quitter l'immeuble durant les séances. Aussi, les habitudes varient quant au signalement de l'absence de quorum. Dans certaines assemblées, les députés peuvent demander la vérification du quorum aussi souvent qu'ils le veulent, tandis que, dans d'autres, ils ne peuvent le faire qu'une fois par jour. L'opposition utilise souvent cette tactique pour obliger les députés du gouvernement à être présents à la Chambre, ou pour clore un débat et ajourner les travaux pour le reste de la séance.

En Saskatchewan, le quorum est fixé à 15. Je dois donc m'assurer que 13 députés sont présents du côté ministériel. Il faut ensuite ajouter le président, ce qui donne 14. Et puis, un député de l'opposition doit être là pour signaler l'absence de quorum, ce qui fait un total de 15.

En Saskatchewan, le quorum est bien fixé à 15, mais c'est vraiment le strict minimum. Au fond, il faut avoir un député de plus que l'opposition. Le premier ministre s'attend à une présence plutôt assidue à la Chambre et c'est à moi qu'il revient de m'assurer que des députés, qu'il s'agisse de simples députés ou de ministres, sont présents. Bien sûr, pratiquement tous, y compris les ministres, savent qu'il faut demander la permission au whip pour s'absenter non seulement de la Chambre, mais aussi des réunions de caucus, que l'assemblée siège ou non. De plus, des règles régissent les déplacements à l'extérieur de la province durant la session.

Lors de l'atelier, on a également discuté de pairage, des procurations et des absences. Au sein de certaines assemblées législatives, les partis coopèrent. En Saskatchewan, ce genre de coopération n'existe pas en général : chaque parti doit s'assurer que le bon nombre de députés est présent dans l'enceinte.

Fait intéressant à noter, dans bon nombre d'assemblées législatives et de parlements, c'est le whip qui choisit les membres des comités et des délégations. En revanche, en Saskatchewan, c'est réellement la prérogative du chef ou du premier ministre. Il peut consulter tous ceux qu'il veut, mais c'est lui qui décide de la composition des comités.

Présence, conflit d'intérêts et autres questions

En Saskatchewan, le whip a son mot à dire si un ministre désire se déplacer à l'extérieur de la province. Le chef de cabinet du ministre doit envoyer un courriel au whip pour l'informer de la destination et du motif du déplacement. Je dois d'abord donner mon approbation, puis la demande est envoyée au chef de cabinet du premier ministre pour qu'il l'autorise. Ensuite, le premier ministre ou le vice-premier ministre doit donner l'autorisation finale pour que le ministre puisse s'absenter de la Chambre. Il arrive souvent que la situation évolue rapidement et que les députés soient priés de rester à la toute dernière minute pour diverses raisons.

Il est important de se rappeler que les grandes négociations, que ce soit en caucus ou entre les caucuses,

sont généralement laissées aux leaders parlementaires et à leurs adjoints, en Saskatchewan en tout cas. Parfois, je joue également un rôle dans les négociations en qualité de whip, mais, habituellement, c'est le leader à la Chambre qui prend les décisions en ce qui touche l'ordre de parole et l'attribution de temps. Il m'arrive bien de négocier avec le whip de l'opposition, mais, règle générale, d'autres décident de ces questions, et nous nous limitons à faire ce qu'on nous demande. Lorsque mon parti a été porté au pouvoir, par souci de coopération, nous nous sommes entendus sur la durée des interventions durant le débat sur le discours du Trône et sur le budget. Ces dernières années, il n'y a eu aucun accord formel, mais nous souhaitons tous permettre à l'ensemble des députés de prendre la parole.

Je travail en étroite collaboration avec la présidente de notre caucus et nous partageons bon nombre de responsabilités que d'autres whips assument normalement seuls. Donc, notre équipe, le leader parlementaire, la présidente du caucus et moi-même, est toujours prête à rencontrer les députés qui éprouvent des problèmes de quelque nature que ce soit. Ils viennent me voir la plupart du temps, mais pas toujours. D'ailleurs, nous nous consultons souvent entre nous et nous travaillons ensemble pour trouver des solutions.

Nous avons aussi discuté beaucoup des périodes pendant laquelle la Chambre siège, alors que nous sommes loin non seulement de notre famille, mais aussi de nos électeurs, ce qui a donné lieu à des débats sur l'équilibre à maintenir entre nos diverses responsabilités. De nombreux whips ont abordé les difficultés causées par les changements de gouvernement, que ce soit passer de l'opposition au gouvernement ou vice versa. Ces situations froissent souvent l'amour-propre et créent toutes sortes de problèmes concernant l'attribution des sièges, les bureaux, etc., sans compter qu'il faut parfois tout simplement consoler certaines personnes déprimées par les résultats et la perte de leur emploi.

On a également discuté beaucoup du perfectionnement professionnel et de la formation des parlementaires, ce qui fut un aspect très important de l'atelier des whips en Australie. Comme le mandat des sénateurs australiens est d'une durée déterminée, il leur est beaucoup plus facile d'organiser de la formation pour les nouveaux sénateurs avant leur entrée en fonction. Cette formation comprend des simulations de séances avec le président, des whips et d'autres participants, un exercice qui se révèle très utile. Les conjoints et les enfants peuvent également avoir droit à des séances d'orientation données par les whips afin de les aider à comprendre le travail des sénateurs.

La Chambre des représentants de l'Australie a mis sur pied un stage d'accueil pour les nouveaux députés, mais il y a toujours le risque d'une surabondance d'information soudaine. Quant à elle, la Nouvelle-Zélande a créé un institut professionnel pour les candidats, afin de les préparer aux élections et à la campagne électorale longtemps d'avance.

Des programmes comparables existent au Royaume-Uni afin d'identifier tôt dans le processus les candidats qui ne conviennent peut-être pas.

Dans toutes les assemblées législatives, on gagnerait à donner une meilleure formation sur l'éthique et l'utilisation des divers services et indemnités. Il pourrait être utile de concevoir, pour les députés, un manuel de formation qui traiterait de divers sujets comme l'éthique et la conduite à adopter. Un manuel de cette nature serait particulièrement utile lorsque les parlements accueillent un grand nombre de nouveaux députés, dont certains peuvent même parfois se voir confier le rôle de whip. Le réseau des whips pourrait peut-être élaborer un manuel des whips qui pourrait être utilisé dans les différentes assemblées législatives.

Enfin, la formation offerte dans certaines assemblées devrait être plus complète et inclure les employés ministériels et électoraux, qui doivent comprendre comment fonctionne le Parlement et pourquoi, par exemple, les ministres doivent être présents à certaines occasions.

Mon parti m'avait donné une partie de cette formation lorsque je me suis porté candidat en 1998. Je me rappelle qu'un député d'expérience avait fait un exposé, lors d'une de nos congrès, sur le travail quotidien d'un député. Cet exposé fut utile, mais n'était certainement pas aussi approfondi que la formation souhaitée par l'ensemble des participants à l'atelier.

Lorsqu'un député est élu pour la première fois, le personnel législatif l'oriente non seulement sur le rôle de député, mais aussi sur les services financiers, la comptabilisation des dépenses, les règles à respecter, etc. Il y a tellement de choses à retenir à ce moment-là qu'il y a clairement surabondance d'information.

Par ailleurs, il existe des codes de conduite, qui sont assez généraux. Il est peut-être préférable d'exiger un comportement exemplaire des députés en les sensibilisant au maximum aux attentes plutôt que d'instaurer de trop nombreuses règles. Les processus de présélection, le Règlement et les documents de même nature devraient suffire.

En Nouvelle-Galles du Sud, il y a un code d'éthique et un commissaire à l'éthique. Dans le Territoire de la capitale de l'Australie, il y a un code de conduite pour tous les députés et un autre similaire pour les ministres. Dans le Territoire du Nord, il y a un recueil de règles qui traite de diverses questions comme les déplacements et la gestion de la consommation d'alcool.

En Saskatchewan, on nous remet un code de conduite assez général. Il vaut mieux traiter des autres questions éthiques avec les whips lors de rencontres informelles et individuelles que se fonder sur des codes de conduite ou des enquêtes publiques. Bon nombre d'assemblées législatives disposent d'un registre où les députés doivent faire inscrire leurs intérêts, notamment leurs titres de propriété et les actions qu'ils détiennent.

En Saskatchewan, il y a un commissaire aux conflits d'intérêts. Une fois l'an ou quelques mois après une élection générale, nous devons déclarer tous nos actifs financiers, qui nous appartiennent en propre ou que nous détenons avec d'autres membres de notre famille, soit tout intérêt que nous avons dans une entreprise. Dans notre système, une partie de ces déclarations est rendue publique et publiée en ligne, mais une grande partie demeure confidentielle. Si le commissaire aux conflits d'intérêts doit mener une enquête sur une personne pour une quelconque raison, il doit faire preuve d'une diligence raisonnable et enquêter sur les circonstances. Ensuite, il a le choix de divulguer ou non l'information personnelle, tout dépendant de l'issue de l'enquête.

Dans le Queensland, la commission Fitzgerald a donné lieu à l'instauration d'un poste de commissaire à l'intégrité que les députés peuvent consulter à propos des intérêts qu'ils ont déclarés. Le commissaire doit communiquer avec tous les parlementaires une fois par année, ce qui est utile. Au Sri Lanka, les whips sont responsables des travaux parlementaires seulement et non des autres aspects des fonctions et des dossiers personnels des députés.

Rémunération, services et discipline

Une autre question très importante et intéressante qui a été discutée fut le soutien offert aux parlementaires ainsi que leur rémunération et leurs conditions de travail. Et nous savons tous à quel point ce sujet peut être délicat.

D'ailleurs, dans certains pays, les parlementaires sont très mal payés. Beaucoup d'entre eux ne reçoivent même pas d'indemnités pour leurs déplacements et leurs autres dépenses. Au Queensland, la rémunération des députés prend la forme d'indemnités forfaitaires, et les députés peuvent les dépenser comme ils le jugent bon.

Au Kenya, une commission des services parlementaires a été formée pour étudier les conditions de vie des députés, ce qui a mené à de fortes augmentations salariales. Par contre, on s'attend à ce que les députés injectent une bonne partie de l'argent dans leur circonscription. Dans les régimes où les députés ne sont pas payés équitablement, on craint que les pots-de-vin et la corruption prennent le relais.

Dans certaines assemblées législatives, lorsqu'il y a de sérieux manquements à la discipline, les députés peuvent être expulsés de leur parti jusqu'à ce que l'affaire soit résolue.

La discipline peut s'avérer un sujet épineux. Les whips doivent se montrer prudents lorsqu'il s'agit de relever quelqu'un d'une responsabilité, comme un siège à un comité. Dans certaines assemblées législatives, les députés doivent

se conformer aux directives des whips, sinon ils s'exposent à des mesures disciplinaires. Certains partis disposent déjà de structures pour régler les problèmes de discipline. Par exemple, dans le parti d'opposition aux Bermudes, un comité disciplinaire du caucus étudie ces questions.

En Saskatchewan, le leader parlementaire, la présidente du caucus et le whip travaillent en étroite collaboration. En tant que whip, j'essaie de m'occuper des députés qui nous semblent aux prises avec des problèmes de discipline. Dans la plupart des cas, nous y arrivons. Ce que je veux dire, c'est que les députés, comme tout le monde, ont parfois des problèmes personnels ou médicaux qui doivent être réglés pendant que le Parlement siège. J'essaie alors de traiter chaque cas individuellement. Nous sommes certes très ouverts. Comme les députés iront parfois rencontrer le leader parlementaire ou la présidente du caucus, nous travaillons en étroite collaboration pour trouver des solutions.

En fin de compte, nous essayons de régler ces questions le plus tôt possible et au cas par cas. Si la présidente du caucus et moi-même n'arrivons pas à résoudre le problème, nous pouvons demander au leader parlementaire de s'en occuper. Si ce dernier ne réussit pas à le résoudre, nous soumettrons le tout au vice-premier ministre. S'il ne parvient pas lui non plus à s'entendre avec le député, le premier ministre interviendra.

Un autre sujet de grand intérêt de cette rencontre fut les services de counselling. Au sein de notre assemblée législative, ainsi que dans de nombreux parlements, des services de counselling sont à la disposition des députés. Nous prenons connaissance des chiffres, du nombre de consultations reçues chaque année, mais, bien évidemment, nous ne savons pas qui a recours à ces services. D'ailleurs, ces derniers sont offerts à tous les fonctionnaires et ne sont pas réservés aux députés. Ils permettent de venir en aide aux députés et aux membres de leur famille qui éprouvent des problèmes et qui ont besoin de divers conseils.

Les recommandations formulées lors de l'atelier

Les participants à l'atelier ont convenu des recommandations suivantes :

- Le Réseau des whips parlementaires du Commonwealth constitue un projet digne d'intérêt qui devrait être soutenu. Ce réseau devrait être chapeauté par l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) et appuyé par le siège de l'Association.
- Un parlement membre de l'APC devrait être responsable de la coordination du Réseau, de la même manière que le Parlement du Canada a coordonné la conférence des présidents d'assemblée du Commonwealth.
- Les régions membres de l'APC devraient organiser à tour de rôle un atelier annuel, et ce, à partir de 2012. Chaque région serait en mesure de déléguer deux whips à l'atelier et la région hôte encore davantage, ce qui inciterait les régions à tenter d'organiser l'atelier.
- Une demande devrait être déposée auprès du comité

exécutif de l'APC pour financer la tenue d'un atelier annuel et toute autre activité pertinente.

Le Réseau devrait favoriser la communication entre whips à l'échelle de l'APC, notamment par l'échange de courriels et la création éventuelle d'un site Web qui pourrait être lié à celui de l'APC.

Les participants à l'atelier ont convenu de créer un groupe de coordination pour continuer à développer le Réseau des whips parlementaires du Commonwealth et de confier la direction de ce groupe aux whips du Parlement australien et au secrétaire de la région australienne de l'APC. Je suis membre de ce groupe de coordination, et nous avons pris une décision fondamentale, soit organiser un autre atelier.

Un délégué du Secrétariat de l'APC a clairement indiqué qu'il avait soutenu financièrement le premier atelier. Toutefois, en raison du ralentissement de l'économie

mondiale, et du contexte particulier du Royaume-Uni, on ne sait pas trop si davantage de fonds seront disponibles pour des activités comme un atelier.

Nous avons quand même décidé de poursuivre l'expérience en espérant qu'elle se transforme en un événement annuel. Nous ne souhaitons pas en faire une conférence à laquelle assisteraient des centaines de délégués, mais plutôt un atelier rassemblant entre 25 et 35 participants, ce qui offrirait un cadre plus décontracté et peut-être plus productif. Le groupe de coordination soumettra donc une demande de financement au Secrétariat de l'APC. Si elle est approuvée, les ateliers annuels commenceront en 2012. Peut-être qu'un jour le Canada ou l'une de ses sections seront en mesure d'être l'hôte de cet atelier.