

Les Whips et la cohésion des partis politiques

Martin W. Westmacott

Comme le disait M. James E. Walker, whip en chef du gouvernement de 1963 à 1966 «Dès que vous sortez des limites d'Ottawa, le nom de whip ne dit rien à personne. En fait, à trois pâtés de maisons de la colline du Parlement, personne à Ottawa ne sait ce qu'est un whip!»¹ Les whips travaillent en silence, derrière la scène, et leur rôle, auquel les médias ne portent pas une attention particulière, n'est pas davantage compris du public. Pourtant, la présence des whips à la Chambre des communes facilite les communications au sein de leurs caucus, respectif et ce faisant contribuant à la cohésion de leurs partis respectifs au Parlement. Dans une moindre mesure, les whips veillent activement à ce qu'il y ait entre le gouvernement et les partis d'opposition la compréhension et la collaboration essentielles au bon fonctionnement de la Chambre.

Bien qu'on trouve en Grande-Bretagne une documentation abondante et détaillée sur les origines et l'évolution des fonctions de whip, sur la nature de ses responsabilités et sur ses relations avec ses collègues au Parlement, il n'existe au Canada, au niveau tant fédéral que provincial, aucune étude exhaustive sur le sujet. Le présent article vise à comparer la nature du rôle du whip au Canada et en Grande-Bretagne et à examiner la façon dont les whips au Canada remplissent leurs fonctions.

Définition et origine du terme

Selon le professeur Anthony King le mot «whip» désigne de nos jours une personne, une activité et une méthode de communication au sein du caucus parlementaire.² Ce mot, qu'on associe le plus souvent au système parlementaire britannique, s'applique à «un député spécialement chargé d'assurer la liaison entre le chef du parti et les simples députés à des fins d'information, d'organisation des débats et de discipline.»³ Toutefois, il peut aussi désigner les fonctions qu'exercent les whips au sein de leurs caucus respectifs en vue de s'assurer que les simples députés soutiennent le parti et qu'ils sont présents à la Chambre des communes pour tous les débats et votes importants. Enfin, il peut désigner une méthode de communication écrite entre le whip et les simples députés, qui

consiste à les informer des travaux de la Chambre et du moment où leur présence sera requise pour la tenue de scrutins.

Le mot whip provient du terme *whipper-in* qui, en Grande-Bretagne, désignait l'adjoint du chasseur. Le rôle de ce personnage – le piqueur, en français – consistait à empêcher les chiens de se disperser en les ramenant dans le groupe. Au Parlement, la première allusion faite au whip remonte à 1769 alors que Edmund Burke faisait observer, que tout comme un piqueur, le gouvernement avait rallié ses partisans pour un débat à la Chambre des communes sur une pétition de propriétaires fonciers du Middlesex concernant la décision du Parlement de valider un député. Cinquante ans plus tard, la Chambre des communes britannique adoptait l'actuel système de scrutin en vertu duquel les députés sont invités à se grouper selon leur opinion, d'un côté ou de l'autre de la salle des séances, et les voix sont comptées par des scrutateurs nommés par le président. Des whips étaient nommés pour rallier les partisans et solliciter l'opinion des députés; en cas de vote officiel, ils pouvaient aussi agir comme scrutateurs. Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1853 que les whips ont officiellement commencé à convoquer les députés aux scrutins et la première convocation officielle faite par un whip à l'occasion d'un vote date de 1879.

Le poste de whip à la Chambre des communes britannique a vu le jour à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle et il était directement lié à la création de factions politiques intraparlémentaires et à l'adoption des Actes de réforme de 1832 et de 1867 qui accordaient le droit de vote à une proportion sensiblement plus importante de la population britannique. Afin d'obtenir le soutien des nouveaux électeurs, des organisations extraparlémentaires furent créées afin d'aider les chefs des partis politiques au Parlement à recruter des candidats et à tenir des campagnes électorales. Les partis politiques se dotèrent d'un programme et les députés furent élus au Parlement à titre de partisans d'un parti politique.

Le gouvernement de parti, qui est devenu un élément important du régime politique britannique, est à l'origine de la convention constitutionnelle voulant qu'un gouvernement qui perd la confiance de la Chambre des communes ne peut conserver le pouvoir. Chaque parti politique désigna donc un membre du caucus comme whip afin d'assurer l'appui des députés à la direction du parti. À la fin du XIX^e siècle, le poste de whip avait acquis un caractère officiel au Parlement et son titulaire jouissait d'une certaine autorité au sein de chaque caucus.⁴

M. Martin Westmacott est professeur associé de sciences politiques à l'université Western Ontario. Cet article s'inspire en partie d'entrevues avec d'anciens whips ou de whips encore en fonctions, notamment MM. Charles Turner, Bill Kempling, Neil Young, et avec le personnel du bureau du whip en chef du gouvernement, du bureau du whip en chef de l'opposition et du bureau du whip du NPD.

Le rôle du whip au Canada

Bien que le système parlementaire canadien s'inspire du modèle britannique, bon nombre des charges et des procédures ont évolué en fonction du contexte canadien. Le poste de whip existe depuis le début de la Confédération; toutefois, au Canada, le whip en chef du gouvernement ne devient pas ministre subalterne. Il n'y eut pas de reconnaissance officielle ou juridique, ni rémunération des fonctions de whip avant 1963 et la nomination à ce poste ne constitue pas un tremplin pour accéder au Cabinet.⁵

Chaque parti politique choisit parmi les membres de son caucus un whip en chef qui peut avoir un ou deux adjoints. La pratique britannique qui consiste à nommer des whips adjoints pour surveiller de près les opinions des groupes restreints ou régionaux de députés n'a pas cours au Canada. Bien que le whip en chef du gouvernement et son homologue de l'opposition touchent un traitement depuis 1963, les whips adjoints et les whips des partis d'opposition secondaires ne touchent une indemnité que depuis 1972. Au niveau provincial, la nomination de whips est une pratique peu courante.

Le whip est nommé par le chef du parti ou, dans le cas du Nouveau Parti démocratique, élu par le caucus. Il jouit donc d'une autorité officielle, mais l'autorité morale associée au poste de whip est d'une importance égale. Contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, le whip est un membre du caucus relativement effacé qui ne possède ni l'autorité morale ni l'influence de son homologue britannique.

D'après la documentation existante, il y a plusieurs similitudes entre les fonctions du whip en Grande-Bretagne et au Canada. Selon Philip Norton, le whip exerce trois fonctions principales, la communication, la gestion et la persuasion.⁶ Bien que chaque fonction ait ses caractéristiques propres, le rôle des titulaires passés et actuels au Canada confirme l'observation de Norton selon laquelle toutes les activités consistent, en fin de compte, à assurer la cohésion et à réprimer les dissensions au sein du caucus. On note cependant quelques différences dans la façon dont chaque whip au Canada et en Grande-Bretagne exerce ses fonctions et entretient des relations avec ses collègues au Parlement.

Fonction d'administration ou de gestion

Au Canada, les whips exercent toute une gamme de fonctions d'administration ou de gestion directement liées à la planification et à l'organisation des activités du caucus parlementaire, notamment :

- attribution des bureaux aux députés,
- choix des députés appelés à siéger aux comités,
- surveillance de l'assiduité des députés à la Chambre des communes et établissement d'un tableau de présence des députés afin d'assurer le quorum,
- établissement de l'ordre d'intervention des députés à la Chambre dans les débats,
- organisation du pairage,

- communication de renseignements aux députés concernant les scrutins et leur présence à la Chambre des communes,
- autorisation des demandes de députés qui désirent quitter Ottawa pendant la session,
- recommandation concernant la participation de certains députés à des délégations parlementaires.

À première vue, nombre des activités du whip semblent plutôt peu importantes, voire banales. Pourtant, les questions qu'il doit négocier sont extrêmement délicates et peuvent influencer, de façon plus que marginale, l'esprit qui règne au sein du caucus. Ce ne sont pas tous les députés qui possèdent les qualités personnelles nécessaires pour bien s'acquitter de pareilles responsabilités. Le chef de parti doit donc en tenir compte au moment de choisir son whip.

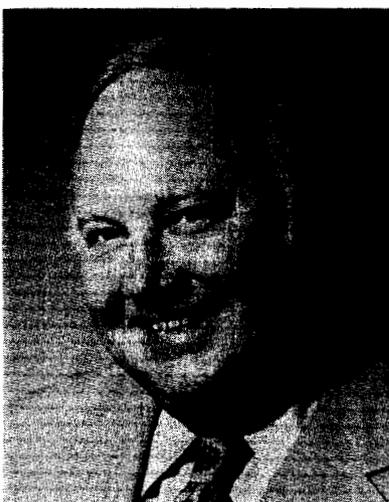
Rôle de communication

En Grande-Bretagne, le whip participe directement au mécanisme législatif et parlementaire. Des ententes entre les partis au sujet de la durée des débats et du calendrier des scrutins sont négociées par les whips selon la «*filière habituelle*», par l'intermédiaire d'un fonctionnaire impartial qui occupe le poste de secrétaire privé du whip en chef du parti au pouvoir et qui demeure en fonction même s'il survient un changement de gouvernement.

À la différence des usages au Canada, les leaders à la Chambre britannique ne participent pas directement aux négociations entre les partis, et il n'existe aucun équivalent britannique des rencontres convoquées par les leaders en Chambre lorsque vient le temps de négocier les détails du programme parlementaire. Par conséquent, les whips britanniques, et non les leaders en Chambre, transmettent des renseignements importants à leur chef de parti et les conseillent directement sur la stratégie et les tactiques parlementaires à adopter.

Au Canada, les whips n'ont jamais joué un rôle aussi important dans les négociations entre les partis. Avant 1945, alors que les whips étaient les principaux liens de communication entre les partis, les chefs de parti discutaient entre eux de l'organisation des travaux de la Chambre.⁷ Le whip avait pour mandat de communiquer au caucus les directives de son chef et d'informer directement celui-ci de l'état d'esprit de la Chambre et des courants d'opinion au sein du caucus. Depuis 1945, cependant, les leaders à la Chambre sont devenus les principaux agents de communication entre les partis, et le rôle des whips s'est limité à transmettre les directives du leader aux députés du caucus. Cette évolution a eu pour effet d'accroître l'importance du rôle joué par les leaders à la Chambre au détriment de celui des whips.

L'existence de partis politiques très homogènes constitue le fondement du gouvernement de parti. Au Canada, la cohésion des partis est même plus grande qu'en Grande-Bretagne, et il est rare qu'une dissidence au sein d'un parti se manifeste par un vote contre le parti. Cette cohésion influence les relations du whip avec le caucus. En Grande-Bretagne, le whip contrôle constamment les opinions au sein du caucus et s'efforce d'amener les députés à appuyer la position du parti. Au Canada par contre, le whip détermine ses relations avec le caucus admettant d'avance que tous



Les whips de la 32^e législature du Parlement : M. Charles Turner (Libéral), M. Bill Kempling (Progressiste conservateur) et M. Neil Young (NPD).
Note de la rédaction : Depuis la rédaction de cet article, M. Charles Cook a remplacé M. Bill Kempling comme whip de l'opposition officielle.

les députés vont se rallier à la position du parti, et son intervention pour contenir la dissidence sera rarement nécessaire. Plutôt que de faire des démarches personnelles auprès des députés, en privé ou par petits groupes, le whip canadien convoque des réunions hebdomadaires pour s'informer des courants d'opinion au sein du caucus. Par conséquent, le rôle du whip au Canada peut être comparé à celui d'un policier dont la principale tâche consiste à veiller à ce que les députés soient présents à la Chambre pour appuyer la politique du parti.

Persuasion et discipline

Plusieurs mythes entourent le rôle du whip au Canada et en Grande-Bretagne. Selon Philip Norton et Peter Richards, en Grande-Bretagne, la réputation de «tyrans» faite aux whips est exagérée; ceux-ci accomplissent beaucoup plus par la persuasion et par la simple diplomatie que par les menaces.⁸ Au Canada, Alan Kornberg soutient que la cohésion des partis n'est pas maintenue par la menace de sanctions, mais plutôt grâce à l'autodiscipline des députés et aux pressions exercées par les collègues.⁹ Il y a toutefois, au sein de chaque caucus, des divergences d'opinions sur une variété de sujets, dont il ne doit jamais être question en public. Le rôle du whip consiste à contenir la dissidence, à encourager la cohésion, à prêter l'oreille aux préoccupations des simples députés et à trouver un compromis lorsque la position du parti et celle d'un député divergent.

Avant qu'un député n'exprime publiquement son désaccord avec la position du parti sur une question, tout un mécanisme de consultation est mis en branle au sein du parti. Dans le caucus du parti au pouvoir, un simple député peut s'adresser au whip du parti, ou inversement, le whip peut entrer en contact avec le député pour tenter de déterminer les raisons de son opposition à la politique gouvernementale. Une rencontre avec le secrétaire parlementaire du ministre ou avec le ministre lui-même peut être organisée et, en de rares occasions, le député peut rencontrer le premier ministre. Les whips de l'opposition utilisent des tactiques semblables et encouragent les députés à consulter leurs collègues au caucus pour discuter de leurs divergences d'opinion. Le NPD a davantage

recours aux réunions de caucus pour régler les différends relatifs à la politique. S'il est impossible d'en arriver à un compromis et que le député décide de voter contre la position du parti, son geste sera mieux toléré s'il a démontré sa volonté d'en discuter et a préalablement informé, le whip de ses intentions.

Il semble y avoir une tradition bien établie au sein des trois partis qui permet aux députés de se dissocier de la position de leur parti, lorsque la décision du caucus entre en conflit avec leurs croyances morales ou religieuses, ou si la position du parti porte directement atteinte aux intérêts de leurs électeurs.¹⁰ Après sa rencontre avec le député, le whip peut lui proposer de s'absenter au moment du scrutin plutôt que de voter contre son parti.

Le whip en chef du parti au pouvoir a des arguments pour persuader les députés du caucus d'appuyer la position du parti, que ne possède pas son homologue de l'opposition. Il peut invoquer l'autorité du premier ministre et signaler aux députés que la défaite du gouvernement pourrait entraîner la tenue d'élections générales. En outre, il peut faire savoir aux simples députés que s'ils persistent à s'opposer à la politique gouvernementale, ils risquent de compromettre leur avancement au sein du parti. Toutefois, il ne s'agit là que de vaines menaces, puisqu'il est déjà arrivé que de prétendus «rebelles» obtiennent un poste au sein du Cabinet ou soient nommés secrétaires parlementaires afin de les réduire au silence. Les whips de l'opposition ne peuvent pas, dans la plupart des cas, invoquer pareils arguments et doivent, en dernier recours, faire appel à la loyauté du député envers son parti pour convaincre un dissident de se rallier.

Le personnel du whip lui signale le cas de tout député qui néglige ses fonctions parlementaires, qui omet régulièrement de se présenter aux réunions du caucus, ou qui s'absente de la Chambre sans la permission du whip. Le whip peut choisir d'en discuter avec le député au cours d'une rencontre non officielle ou en privé dans les couloirs du Parlement ou au restaurant parlementaire. Si le député ne modifie pas son comportement, il peut être invité à rencontrer le chef du parti. Dans des circonstances exceptionnelles, le whip peut, avec l'approbation du chef de parti, écrire au président de l'association de comté du député pour l'informer de la situation.

Si un député continue de négliger ses fonctions parlementaires, il existe un nombre très limité de sanctions auxquelles le whip peut menacer d'avoir recours. C'est d'ailleurs cette situation qui permet d'affirmer que les whips «font plus de bruit que de mal». En fait, les whips de l'opposition et du parti au pouvoir sont d'avis que les seules mesures disciplinaires qui peuvent être imposées de façon régulière sont celles qui consistent à retirer à un député les avantages de la vie parlementaire, notamment bureau et personnel, déplacement à titre de membre d'une délégation parlementaire ou participation à un comité parlementaire spécial. Au sein du caucus du NPD, les sanctions les plus fréquemment employées consistent à refuser à un député le droit de parole pendant la période de questions et à l'exclure de la liste des intervenants soumise au président par le whip.

D'aucuns disent que le rôle du whip auprès de ses collègues du Parlement se compare davantage à celui d'un berger. Les pouvoirs disciplinaires des whips au Canada et en Grande-Bretagne sont extrêmement limités. Un whip ne peut obliger ses collègues à se plier à la discipline de parti en les menaçant de sanctions. Il doit posséder un pouvoir de persuasion considérable pour maîtriser les dissensions internes et encourager l'unité du parti.

Qualités personnelles des whips

C'est une tâche extrêmement difficile que de conserver pendant longtemps la confiance et le respect des dirigeants du parti et des députés de l'arrière-ban. Étant donné que pour un whip la persuasion est la clé du succès, celui-ci doit étudier la personnalité de tous les membres de son caucus, afin de l'aider à prévoir comment chacun d'eux réagira dans diverses situations. Il arrive souvent que le whip soit au courant de renseignements très délicats et personnels au sujet des activités des députés. Il est par conséquent essentiel qu'il fasse preuve d'une très grande discrétion dans ses relations avec ses collègues et avec les représentants des média.

Aucune étude systématique des qualités personnelles essentielles à un bon whip n'a été effectuée au Canada, mais des études effectuées en Grande-Bretagne ont permis de relever plusieurs qualités jugées importantes.¹¹ Le whip «idéal» serait un député chevronné pour qui les règles officielles et juridiques de la procédure parlementaire n'ont plus de secret et qui comprend en outre les coutumes, les conventions et les pratiques officieuses de la vie parlementaire. Le chef de parti essaiera de trouver un collègue affable et modeste qui inspire confiance aux membres du caucus et invite ainsi à une discussion franche. La loyauté du whip envers le parti ne devrait faire aucun doute mais il ne devrait pas être ouvertement associé à une faction particulière. En cas de conflit au sein du parti, le whip doit planer au-dessus de la mêlée et assumer le rôle de médiateur impartial.

Après examen, on constate que la plupart des whips de parti au Canada depuis 1945 ont été des députés d'expérience. Le mandat habituel du whip était de trois à cinq ans, mais certains sont restés beaucoup plus longtemps : W.G. Weir a été whip en chef du gouvernement de 1945 à 1957; A.C. Casselman a été whip en chef de l'opposition de 1935 à 1955; et Stanley Knowles a été whip du CCF/NPD pendant vingt-cinq ans. On peut récompenser le whip

en chef du gouvernement en le nommant sénateur, secrétaire parlementaire, ou même président de la Chambre. Une nomination au cabinet est extrêmement rare.

En Grande-Bretagne, la tradition veut que ni le whip en chef du gouvernement ni son homologue de l'opposition ne participent aux délibérations de la Chambre des communes pendant la durée de leur mandat. Au Canada, les whips de parti citent souvent le «voeu du silence» et la perte d'identité qui en découle comme l'un des plus grands désavantages personnels rattachés à ce poste. Toutefois, les whips de l'opposition au Canada ont participé plus activement aux débats partisans à la Chambre; on les a encouragés à défendre leur idéologie et à prendre part aux travaux des comités.

Parmi les avantages de ce poste, on cite le plus souvent les contacts réguliers et fréquents avec les dirigeants du parti, l'accès à des renseignements privilégiés sur la stratégie du parti, et la possibilité d'influencer la direction du parti sur des questions de politique et de stratégie parlementaire. Contrairement aux whips britanniques, les whips canadiens mentionnent moins souvent le prestige, l'influence au sein du caucus, les possibilités d'avancement et l'intérêt d'être au coeur de l'action au nombre des avantages reliés au poste.

Bureau du whip

Depuis 10 ans, les dirigeants de tous les partis réclament de leur whip qu'il leur fournisse des renseignements plus précis sur le zèle avec lequel les membres du caucus exercent leurs fonctions parlementaires. Le whip en chef du gouvernement doit notamment être en mesure d'indiquer tous les jours au premier ministre et au leader du gouvernement à la Chambre combien de députés ministériels sont présents et combien sont appariés avec un collègue parlementaire. La stratégie et les tactiques parlementaires sont susceptibles d'être modifiées en fonction des renseignements fournis par le whip.

Il y a vingt ans, le whip en chef du gouvernement disposait d'un effectif composé d'une secrétaire et d'un employé. Depuis, on a augmenté le personnel de son bureau et de celui de son homologue de l'opposition officielle à six employés à temps plein. À l'heure actuelle, le whip du NPD a deux employés à plein temps. Le personnel des trois bureaux est employé par le parti politique et rémunéré à même l'enveloppe du Parlement. Les employés occupent leur poste aussi longtemps qu'il plait au whip et au chef du parti.

Bien que le nombre d'employés du whip en chef du gouvernement ait augmenté, les responsabilités de chacun sont demeurées mal définies, ce qui a entraîné beaucoup de double emploi. En outre, les communications entre le bureau du whip et le caucus étaient ténues, et à de nombreuses reprises, les employés ont été incapables de fournir des renseignements précis sur les activités des membres du caucus. Lorsque le premier ministre et le leader du gouvernement à la Chambre demandèrent des renseignements sur l'assiduité des membres du caucus pendant la session, le whip en chef du gouvernement décida de procéder à une réorganisation de son bureau en novembre 1982.

Chaque employé a désormais une description de tâche précise, et on a institué de nouvelles pratiques internes, comme la

tenue d'une réunion quotidienne du personnel. En augmentant l'efficacité interne du bureau du whip, on en a augmenté la présence au sein du caucus, et les liens de communication avec chaque député ont été renforcés. Par exemple, lorsque la Chambre siège, le coordonnateur principal du whip est dans les coulisses du gouvernement, à la disposition des députés lorsqu'ils entrent à la Chambre ou en sortent. Sa présence augmente la visibilité du bureau du whip auprès des membres du caucus, et évite au whip de traiter de nombreuses questions et demandes courantes émanant des députés.

On peut diviser les activités du bureau du whip en sept grandes catégories :

1. Déplacements des députés : Toutes les demandes de déplacement à l'extérieur d'Ottawa pendant que la Chambre des communes est en session doivent être approuvées par le bureau du whip et, dans le cas des ministres du cabinet, par des représentants du cabinet du premier ministre.
2. Préparation du registre des présences : Tous les matins, le whip en chef du gouvernement rencontre son personnel pour passer en revue l'ordre du jour, discuter de stratégie et de tactique parlementaire et évaluer les courants d'opinions au sein de son propre caucus et de celui de l'opposition. Les demandes de déplacement des députés sont examinées et, à onze heures chaque matin, le bureau du whip rédige une feuille de présence indiquant la situation de tous les députés ministériels pour ce jour-là.

Après consultation avec le leader du gouvernement à la Chambre, le whip peut demander à ses employés de communiquer avec les députés ministériels pour leur demander de rentrer à Ottawa pour un vote ou un débat parlementaire. Si un employé a du mal à convaincre un membre du caucus, il se peut que le whip intervienne directement.

3. Comités parlementaires : Il incombe au bureau du whip de nommer les membres du caucus aux comités parlementaires. Un représentant du bureau du whip communique avec les députés afin de connaître leurs préférences, et l'on s'efforce de les affecter au moins à un ou deux des comités qui les intéressent. Il arrive toutefois qu'il soit impossible de satisfaire aux demandes de tous les députés, et le whip du parti peut être appelé à intervenir lorsqu'un député demande de changer de comité. Une fois que les travaux des comités ont débuté, deux employés contrôlent l'assiduité des députés ministériels. Suite aux modifications apportées au règlement de la Chambre des communes en janvier 1983, on a aboli la pratique qui permettait le remplacement immédiat d'un député absent. Le bureau du whip doit maintenant faire des efforts accrus pour s'assurer que les sièges accordés aux députés du gouvernement sont occupés en tout temps.

4. Préparation d'un tableau de présence : Une des plus importantes fonctions du whip en chef du gouvernement est de veiller à ce que le nombre de députés du gouvernement présents à la Chambre soit suffisant pour maintenir un quorum. Depuis dix ans, tous les partis ont pris l'habitude de faire préparer par le bureau du whip un tableau de présence indiquant le moment où la présence d'un député est requise à la Chambre. Au sein du caucus du gouvernement, les députés sont divisés en groupes et se voient assigner un jour de la semaine où ils sont «de corvée». Afin d'aider les députés à organiser leur horaire de travail, le tableau de pré-

sence est préparé pour une période de trois mois et ils sont de service à la Chambre le même jour chaque semaine.

5. Rapport au caucus : Le whip du parti présente son rapport à chaque réunion hebdomadaire du caucus. Le rapport du whip constitue un événement important parce que c'est la seule occasion qu'il a de s'adresser au caucus tout entier. Le whip en profite pour aviser les députés des votes et des débats à venir et les encourager à être présents à la Chambre. Même s'il n'est pas dans les coutumes de discuter du zèle avec lequel tel ou tel député s'acquitte de ses fonctions parlementaires, le whip peut profiter de l'occasion pour stimuler le moral du caucus tout entier et encourager les députés à participer plus efficacement aux travaux des comités ou aux débats de la Chambre.

6. Contrôle des activités des députés : Depuis quelques années, les whips des trois partis effectuent un contrôle du «rendement» des membres du caucus : leur personnel tient un registre des votes des députés et de leur assiduité à la Chambre et aux comités; mais les libéraux et les néo-démocrates ont un système plus complet que les conservateurs. Dans le cas du NPD, les statistiques concernant l'assiduité et les votes d'un membre du caucus sont distribuées par le whip à tous ses collègues. Au cours de la dernière année, le whip en chef du gouvernement a préparé un rapport analogue qui a été envoyé au premier ministre ainsi qu'aux ministres régionaux chaque semaine.

Une simple compilation des statistiques, sans explication, peut souvent être trompeuse et donner une fausse idée du rendement d'un député. Malgré cela, les trois whips actuels ont déclaré qu'ils n'ont pas rencontré d'opposition sérieuse de la part de leurs collègues du Parlement sur ce relevé de données. Un grand nombre de membres du caucus voient des avantages éventuels à cette pratique, étant donné qu'elle permet de fournir à la direction du parti des renseignements plus complets et plus fiables que dans le passé sur le rendement de chacun des députés.

7. Communication avec les députés du caucus : En Grande-Bretagne, le whip envoie chaque semaine à tous les membres du caucus une communication écrite les avisant des travaux parlementaires et des votes qui doivent avoir lieu durant la semaine à venir. Le whip se sert de ce «bulletin» pour signaler l'importance de certains votes et la nécessité pour tel ou tel député d'être présent lors d'un vote. Dans le bulletin du whip, chaque avis est souligné d'un, deux ou trois traits. Comme l'a noté Robert Jackson :

Un avis souligné d'un trait signifie généralement qu'il n'y aura pas de vote (ces avis sont communs le vendredi); un avis souligné de deux traits oblige les députés à être présents à la Chambre tout en leur permettant d'avoir recours au pairage, et un avis souligné de trois traits exige la présence obligatoire de tous les députés pour un vote important.¹²

Au Canada, les whips des partis n'ont pas adopté cette pratique. Dans certaines occasions, comme le débat sur le discours du Trône ou sur le budget, il arrive que le whip écrive à chacun des députés pour l'aviser du moment où le vote aura lieu et lui recommander d'être présent. Toutefois, il profite le plus souvent de la réunion hebdomadaire du caucus pour communiquer avec eux, ou encore, il demande à son personnel de téléphoner à chaque député. En ce qui concerne le caucus ministériel, le bureau du whip communique avec chaque député pour l'aviser d'un pro-

chain vote. Au début de chaque semaine un membre de son personnel communique avec chacun des députés pour vérifier son horaire et aviser son personnel des votes parlementaires importants.

Conclusion

La fonction de whip de parti est une des fonctions parlementaires les plus anciennes; elle existe depuis la Confédération. Le mythe qui l'entoure laisse supposer que son titulaire jouit d'une situation privilégiée et d'un prestige considérable au sein de son caucus et qu'il a une grande influence sur ses collègues du Parlement. Un examen plus attentif révèle que même si cette fonction revêt toutes les apparences du pouvoir, le whip assure l'unité du caucus et réprime la dissidence interne par la persuasion plutôt que par la contrainte.

Même si les fonctions des whips sont semblables au Canada et en Grande-Bretagne, elles ont évolué différemment dans les deux pays. Au Canada, les whips ne jouissent pas du même prestige et du même statut que leurs homologues britanniques. Ceci s'explique en partie par le fait qu'au Canada, il n'est pas courant de nommer le whip en chef du gouvernement à un poste de ministre subalterne, et que l'on ne considère pas la nomination au poste de whip comme un tremplin pour accéder au cabinet.

Au Canada, les whips ne participent qu'indirectement au processus législatif parlementaire et ils sont des lignes secondaires de communication entre les partis à la Chambre des communes. La fonction de whip a grandement été influencée au cours des quarante dernières années par l'importance qu'a prise le leader du gouvernement en Chambre. Au sein de chacun des caucuses, on considère le leader à la Chambre, plutôt que le whip du parti, comme le conseiller ayant le plus d'influence auprès du chef de parti en matière de stratégie et de tactique parlementaire. En raison de la rigidité de la discipline de parti, le rôle du whip au Canada a été comparé à celui d'un agent de police, dont la première responsabilité est d'assurer la présence des députés pour les votes. En conséquence, les whips canadiens ne sont pas tenus de consacrer autant de ressources au sondage et à la sollicitation d'opinions au sein du caucus pour déterminer la nature et l'ampleur de l'appui accordé à la position du parti.

D'aucuns prétendent que les whips pourraient assumer un rôle plus important et plus en vue que celui qu'ils détiennent actuellement à la Chambre des communes. On a proposé notamment que le whip en chef du gouvernement soit nommé au cabinet comme ministre subalterne, ce qui l'auréolerait d'un plus grand prestige aux yeux de ses collègues et lui accorderait un accès plus direct au premier ministre et au cabinet. Les whips pourraient aussi assumer certaines des responsabilités des leaders à la Chambre dans les négociations du calendrier de travail du Parlement. Les leaders à la Chambre pourraient continuer à établir le calendrier de travail pour la session, laissant aux whips le soin de négocier les détails de la durée des débats et le calendrier des votes sur certaines questions. Mais étant donné l'ascendant qu'exerce le leader à la Chambre au sein du caucus, il est peu probable que de tels changements se produisent.

En plus des réunions hebdomadaires de leur caucus, les partis politiques devront améliorer les voies de communication non

officielles entre la direction du parti et les députés de l'arrière-ban. On a suggéré que la pratique britannique de nommer des «whips régionaux» chargés de solliciter les opinions au sein d'un petit groupe de députés et de communiquer ensuite les résultats de leur sondage au whip en chef et au chef du parti, pourrait améliorer les communications au sein du caucus.

Sans ces changements, les whips continueront d'oeuvrer dans l'ombre. Leurs activités ne seront pas mentionnées par les médias et ne seront pas reconnues par leurs collègues. Pourtant, leur présence permet d'assurer le bon fonctionnement du gouvernement de parti au sein de notre système parlementaire.

(traduit de l'anglais)

Notes

- 1 James E. Walker, «The Functions of the Whip in Canada», *Parliamentarian*, vol. 52, n° 4, octobre 1971, p. 260.
- 2 Anthony S. King et S. Sloman, *Westminster and Beyond*, Londres, Macmillan, 1973, p. 105.
- 3 Jean-Luc Parodi, *La Politique*, Paris, 1971, p. 508. Cité dans Michel Juneau, «La fonction de whip au sein de la Chambre des communes du Canada», Programme de stages parlementaires, Ottawa, juin 1973, p. 56.
- 4 Discussion sur l'évolution du gouvernement de parti et ses conséquences sur le whip, voir : Philip Norton, *Conservative Dissidents Dissent Within the Parliamentary Conservative Party, 1970-1974*, Londres, Temple Smith, 1978, pp. 24-26.
- 5 En 1963, on a modifié la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* pour permettre le versement d'une indemnité annuelle supplémentaire au whip en chef du gouvernement et au whip en chef de l'opposition. Cette indemnité a été portée de \$4,000 par année en 1963 à \$9,300 par année en 1981. Les whips adjoints du gouvernement et les whips adjoints de l'opposition ainsi que le whip en chef des tiers partis recevaient en 1981, une indemnité de \$5,400 par année.
- 6 Philip Norton, *op cit.*, p. 163.
- 7 Discussion sur l'évolution du poste de leader à la Chambre, voir Paul Thomas, «The Role of House Leaders in the Canadian House of Commons», *Canadian Journal of Political Science*, 1982, vol. 15, n° 2, pp. 125-144.
- 8 Voir Norton, *op cit.*, pp. 164-173, et Peter Richards, *Honourable Members : A Study of the British Backbencher*, Londres, Faber and Faber, 1959, pp. 143-156.
- 9 A. Kornberg, «Caucus Cohesion in Canadian Parliamentary Parties», *American Political Science Review*, LX, mars 1966, pp. 83-92.
- 10 A. Kornberg, *Canadian Legislative Behaviour : A Study of the 25th Parliament*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1968, p. 131.
- 11 Donald Searing et Chris Game, «Horse for Courses : the Recruitment of Whips in the British House of Commons», *British Journal of Political Science*, vol. 22, 1964, pp. 361-385.
- 12 R.J. Jackson, *Rebels and Whips*, London, Macmillan, 1968, p. 39.