

Canadian Study

of

Parliament Group

Groupe canadien

d'étude

des questions parlementaires

Seminar

on

WHIPS

AND

DISCIPLINE

held at

Ottawa

18 March 1983

Colloque

sur

LE WHIP

ET LA

DISCIPLINE

Tenu à

Ottawa

le 18 mars

1983

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

The Canadian Study of Parliament Group was created with the object of bringing together all those with an interest in parliamentary institutions and their operation.

The Canadian Group differs from its British counterpart in that it seeks to attract a wider membership. Anybody with an active interest in parliamentary affairs is eligible to join the Canadian Group which counts among its members federal and provincial legislators, academics, parliamentary staff, journalists, public servants and others. In Great Britain, Members of Parliament are not eligible for membership and the British Group consists essentially of academics and the professional staff of Parliament.

The constitution of the Canadian Group makes provision for various activities including the organization of seminars, the preparation of articles and various publications, the submission of briefs to Parliamentary Committees and other bodies concerned with parliamentary procedure, the establishment of workshops, the promotion and organization of public discussions on parliamentary affairs, participation in public affairs programs on radio and television, and the sponsorship of other educational activities.

Membership is open to academics, Members of the Senate, House of Commons and provincial legislatures, officers of Parliament and legislatures, as well as to interested persons.

Applications for membership and the membership fee of \$25 per annum (\$10 for students) should be addressed to the Secretary of the Group, P.O. Box 198, Library of Parliament, Ottawa, Ontario K1A 0A9.

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires a été créé dans le but de réunir toutes les personnes intéressées aux institutions parlementaires et à leur fonctionnement.

Le Groupe canadien diffère du groupe britannique, dont il s'inspire, en ce sens qu'un bien plus grand nombre de personnes peut y adhérer. Au Canada, l'association compte les parlementaires, les universitaires, les fonctionnaires de tous les corps législatifs canadiens, les représentants des médias, les simples fonctionnaires et, d'une manière générale, toute personne qui manifeste un intérêt pour les affaires parlementaires. En Grande-Bretagne, par contre, les parlementaires n'y sont pas admis et l'association est essentiellement formée de professeurs et de hauts fonctionnaires du Parlement.

La constitution du groupe prévoit différentes activités comme l'organisation de colloques, la rédaction de publications et d'articles divers, la préparation de mémoires à soumettre aux comités législatifs ou autres organismes qui oeuvrent dans le cadre de la procédure, la constitution de différents groupes de travail, l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Peuvent devenir membres du Groupe les universitaires, les sénateurs, les députés fédéraux et provinciaux, les fonctionnaires parlementaires fédéraux et provinciaux ainsi que toute autre personne intéressée.

Les demandes d'affiliation et la cotisation annuelle de \$25 (\$10 pour étudiants) doivent être présentées au secrétaire du Groupe, C.P. 198, Bibliothèque du parlement, Ottawa, Ontario K1A 0A9.

**Seminar on
WHIPS AND DISCIPLINE**

Chairman: Martin Westmacott
Department of Political Science
University of Western Ontario

Panelists: Bill Kempling, MP
Chief Opposition Whip

Charles Turner, MP
Chief Government Whip

Neil Young, MP
New Democratic Party Whip

Rapporteur: Kathryn J. Randle

During the recent parliamentary debate on Bill C-133, the controversial measure limiting the indexing of public service pensions to six and five per cent, several government MPs broke ranks and voted against the bill. Should MPs always vote with their party? To what extent is the party whip able to enforce discipline among members of a parliamentary caucus? What is the whip's role in building and preserving a sense of cohesion within the caucus? What tools or techniques does he have at his disposal for doing so? These were among the questions that the seminar sought to address.

Professor Westmacott opened the discussion with the following introductory remarks:

James E. Walker, Chief Government Whip from 1963 to 1966, commented: "Once you get beyond the taxicab radius of Ottawa, nobody seems to have heard of a Whip. For that matter, nobody in Ottawa, three blocks from the Hill, has ever heard of the Whip either!"

Despite Mr. Walker's rather whimsical comments, the whips of the three political parties contribute significantly to the effective functioning of the Canadian House of Commons. The whips work quietly behind the scenes, and their activities are not widely reported by the media or understood by the general public. Yet their very presence in the House of Commons enhances the degree of co-operation and understanding within their respective caucuses and, to a more limited extent, between the government and opposition parties that is essential if the House is to conduct the nation's business in an effective and efficient fashion.

Although there is an extensive body of British literature that outlines in detail the origins and evolution of the office of whip, the nature of the whip's responsibilities, and his interactions with his parliamentary colleagues, there has been no study of the office of the whip at either the federal or provincial level in Canada. Today's seminar provides perhaps the first occasion where the current whips in the House of Commons have come together to discuss the nature of their office and the manner in which they discharge their responsibilities.

**Colloque sur
LE WHIP ET LA DISCIPLINE**

Président: M. Martin Westmacott
Département de sciences politiques
Université de Western Ontario

Participants: M. Bill Kempling, député
Whip en chef de l'opposition

M. Charles Turner, député
Whip en chef du gouvernement

M. Neil Young, député
Whip du Nouveau parti démocratique

Rapporteur: Mlle Kathryn J. Randle

Lors du débat parlementaire tenu récemment sur le projet de loi C-133, cette mesure controversée limitant l'indexation des pensions des fonctionnaires à six et cinq pour cent, plusieurs députés du gouvernement se sont dissociés du parti et ont voté contre le projet de loi. Les députés doivent-ils toujours voter conformément aux directives de leur parti? Dans quelle mesure le whip du parti est-il capable d'imposer une discipline aux membres d'un caucus parlementaire? Quel rôle doit-il jouer pour assurer et préserver cette cohésion au sein du caucus? De quels outils ou moyens dispose-t-il pour ce faire? Voilà certaines des questions qui ont été abordées au cours du colloque.

En formulant les observations suivantes M. Westmacott entame la discussion:

M. James E. Walker, whip en chef du gouvernement de 1963 à 1966, a déclaré un jour: "Au-delà d'Ottawa et de sa banlieue, personne ne semble jamais avoir entendu parler du whip d'un parti. En fait, même à Ottawa, à trois rues de la colline du Parlement, personne n'a jamais entendu parler de ce personnage!"

Malgré les propos plutôt étranges de M. Walker, les whips des trois partis politiques jouent un rôle important dans le fonctionnement de la Chambre des communes du Canada. Les whips travaillent en douce à l'arrière-scène, et leurs activités ne font pas l'objet de reportages nombreux dans la presse et ne sont pas non plus comprises du public en général. Pourtant, leur présence même à la Chambre des communes stimule la collaboration et la compréhension au sein des caucus respectifs et, dans une moindre mesure, entre le gouvernement et les partis d'opposition, coopération qui est essentielle pour que la Chambre puisse mener à bien les affaires du pays.

Bien qu'il existe de nombreux ouvrages britanniques décrivant en détail les origines et l'évolution des fonctions et des responsabilités du whip, de même que ses relations avec ses collègues parlementaires, aucune étude sur le sujet n'a encore été publiée au Canada par un organisme fédéral ou provincial. Le colloque d'aujourd'hui constitue peut-être la première occasion qu'ont les whips de la Chambre des communes actuellement en fonctions de discuter ensemble de leur travail et de la façon dont ils assument leurs responsabilités.

The Chairman went on to propose that the party whip's role could be described in terms of four principal functions — party discipline, communication/liaison within the caucus, administration/management of party activities, and interparty negotiation. The panelists agreed that this was a reasonably accurate description and, for convenience, the discussion that followed is grouped under those headings in this report. The discussion also made clear, however, that these functions overlap and that none should be analysed in isolation from the others.

Party Discipline

Maintaining cohesion within the party's parliamentary wing is the whip's principal task. To some extent, the other responsibilities identified at the outset are either generated by or conducted in support of the disciplinary role. Whether the role of the whip differs from one party to another in any substantial way was not addressed specifically — it appeared to be largely a matter of degree — but it was clear that the three whips operate under different conditions and describe their disciplinary role in different terms.

As chief government whip, Charles Turner's position was unequivocal:

The whip's job is to win votes and help the government stay in office. If two or three members vote contrary to the party, it's not so bad, but if you have twenty members doing that, you're in trouble . . . I spend a lot of time talking to members about the importance of turning out for votes, and if they don't perform, we just cut them off this or that.

Chief opposition whip Bill Kempling explains that the pressures are somewhat different in his party:

The government whip just can't lose a vote, but for the opposition it's somewhat less serious — in fact, we don't win many . . . We don't discipline as much as we stroke or shove or push or cajole, depending on the personality of the individual, how he reacts to discipline, how much he has been disciplined in the past. It runs the gamut from "Get your butt back here" to "I'd really appreciate it if you could be here for the vote".

NDP whip Neil Young elaborated further on the differences between his and the other two parties:

There are several distinctions between the NDP and the other two parties. We have fewer perks to hand out, but we are also under less pressure than either the government or the official opposition. The consequences of my not doing my job properly are perhaps less serious. Certainly, the party looks bad if people are consistently not showing up for votes or in committee — the party looks

Le président poursuit alors la discussion et propose que l'on considère que le rôle des whips consiste en quatre fonctions principales: la discipline du parti, la communication avec le caucus, l'administration et la gestion des activités du parti et enfin les négociations entre les partis. Les participants conviennent qu'il s'agit là d'une description raisonnablement précise et, à des fins pratiques, la discussion qui suit est groupée sous ces quatre têtes de chapitre dans le présent rapport. Toutefois, il ressort clairement que ces fonctions se chevauchent et qu'elles doivent toutes être analysées au regard l'une de l'autre.

Discipline de parti

La tâche première qui incombe au whip est de maintenir l'unité au sein de l'aile parlementaire du parti. Dans une certaine mesure, les autres responsabilités énoncées au départ soit découlent de ce rôle disciplinaire, soit viennent s'y greffer. Le fait que le rôle du whip diffère sensiblement d'un parti à l'autre n'est pas abordé précisément. Il semble que ce soit là en grande partie une question d'interprétation, mais il est clairement établi que les trois whips travaillent dans des conditions différentes; ils ne décrivent d'ailleurs pas leur rôle disciplinaire de la même façon.

M. Charles Turner, whip en chef du gouvernement, est tout à fait catégorique:

Le travail du whip est de gagner des votes et d'aider le gouvernement à rester au pouvoir. Si deux ou trois députés votent contre le parti, ce n'est pas si grave, mais si 20 députés font de même, vous avez alors des problèmes . . . Je passe beaucoup de temps à discuter avec les députés de l'importance de participer aux votes, et s'ils ne le font pas, nous leur retirons tout simplement tel ou tel privilège.

Le whip en chef de l'opposition, M. Bill Kempling, explique que les pressions sont quelque peu différentes dans son parti:

Le whip du gouvernement ne peut tout simplement pas se permettre de perdre un vote, mais pour l'opposition, c'est un peu moins grave. En fait, nous n'en gagnons pas beaucoup . . . Au lieu de prendre des mesures disciplinaires, nous essayons le plus souvent de convaincre, de presser les gens, suivant la personnalité de chaque député, suivant sa façon de réagir aux mesures disciplinaires, selon aussi les mesures disciplinaires qui lui ont déjà été imposées dans le passé. Ainsi on peut très bien obliger un député à se présenter à un vote, comme on peut très bien se contenter de lui dire qu'on aimerait beaucoup qu'il participe à tel ou tel vote.

Le whip du NPD, M. Neil Young, donne des détails sur les différences entre son parti et les deux autres:

Il existe plusieurs différences entre le NPD et les deux autres partis. Nous avons un peu moins de faveurs à donner, et nous subissons aussi moins de pressions que le gouvernement ou l'opposition officielle. Si je ne fais pas mon travail correctement, les conséquences en sont peut-être moins graves. Certes, l'image du parti se trouve ternie si les députés ne se présentent jamais aux votes ou n'assistent jamais aux séances des comités; le

ineffective and I look as if I'm not doing a very effective job, but the consequences are not so serious. So we tend to use persuasion and sometimes coercion, but there is less pressure. We recognize that each member is an individual, trying to make a profile for himself, trying to get re-elected.

Despite these disclaimers from the opposition party whips, it became evident as the discussion progressed that discipline in their parties is no less tough than in the government party.

Sources of authority: The government and chief opposition whips are appointed by the respective party leaders while the NDP whip is elected by his caucus peers. As Charles Turner explained,

Because the whip is in charge of party discipline, he has to be close to the ministers and the prime minister or party leader and have their authority behind him, so he has to be appointed by the leadership.

Bill Kempling agreed with this view:

I don't know that it would be possible to elect the whip in our caucus. The whip is not necessarily a popular figure (and it's not a job that a lot of members aspire to). Also, it's the prerogative of the party leader or prime minister to gather around him the key people he wants to help him in running the party.

Kempling continued:

The suggestion that the whip be elected is raised from time to time in our party, but nothing is ever done about it, and I doubt that the suggestion will ever be taken up.

Neil Young appeared unconvinced that his elected status gave him more authority or respect among caucus members:

It perhaps has the psychological effect of making the caucus members closer to the whip, and you may have added clout if you get into a dispute with another caucus officer — in that sense it gives you some sense of power. But I don't know that we would keep the system if we formed a government. I think it's perhaps easier to have an elected whip when the caucus is small.

Professor Westmacott pointed to the authority of the government whip in Great Britain, which arises in part from the fact that he is a junior minister who reports regularly to cabinet on the state of opinion in caucus. Would that arrangement work in the Canadian context or would it destroy the whip's ability to communicate effectively with the rest of the caucus? The panelists' responses were neither enthusiastic support nor outright rejection. Bill Kempling noted that the system exists in several Canadian provinces (Ontario and Alberta were mentioned); it has some merits and would not likely inhibit communication if the right individual were in the

parti paraît alors inefficace et je donne l'impression de ne pas faire un très bon travail, mais les répercussions ne sont pas aussi importantes. Donc, nous avons tendance à user de persuasion et parfois à exercer une certaine coercition, mais il y a beaucoup moins de pression. Nous reconnaissons que chaque député est une personne, que chacun essaie de se faire une réputation personnelle et de se faire réélire.

Malgré ces dénégations des whips de l'opposition, il devient vite évident, au cours de la discussion, que la discipline n'est pas moins rigoureuse dans leur parti que dans celui du gouvernement.

Comment sont désignés les whips? Le whip du gouvernement et le whip en chef de l'opposition sont nommés par les chefs respectifs des partis, alors que celui du NPD est élu par ses collègues du caucus. Comme l'explique M. Charles Turner:

Parce que le whip est chargé de la discipline du parti, il doit être proche des ministres et du Premier ministre, ou du chef du parti, et être assuré de leur appui. C'est pour cette raison qu'il doit être nommé par le chef.

M. Bill Kempling se dit d'accord:

Je ne sais pas s'il serait possible d'élire le whip au sein de notre caucus. Celui-ci n'est pas nécessairement populaire (et ce n'est pas non plus un poste que la majorité des députés convoitent). En outre, il appartient au chef du parti ou au Premier ministre de s'entourer des personnes de confiance dont il veut se faire aider pour diriger l'aile parlementaire du parti.

M. Kempling de poursuivre:

Quelqu'un propose de temps en temps, au sein de notre parti, que le whip soit élu, mais jamais aucune mesure n'a été adoptée à ce sujet, et je doute que cela soit le cas un jour.

M. Neil Young ne semble pas convaincu que le fait d'être élu lui donne plus de pouvoir ou lui attire davantage de respect de la part des membres de son caucus:

Peut-être cela a-t-il pour effet de rapprocher les députés du whip, et peut-être votre influence est-elle plus grande si vous devez régler un différend avec un autre membre du caucus; en ce sens, cela donne une certaine illusion de pouvoir. Mais je ne pense pas que nous conserverions le même système si nous devions former le gouvernement. Je pense qu'il est probablement plus facile d'élire un whip lorsque le caucus est petit.

M. Westmacott explique que le pouvoir du whip du gouvernement en Grande-Bretagne lui vient en partie du fait qu'il est ministre de second rang et qu'il fait régulièrement rapport au Cabinet sur l'opinion du caucus. Une telle façon de procéder serait-elle adaptable au contexte canadien ou empêcherait-elle le whip de communiquer efficacement avec le reste du caucus? À cela, les participants ne répondent de façon catégorique ni dans un sens ni dans l'autre. M. Bill Kempling fait remarquer que le système existe dans plusieurs provinces canadiennes (entre autres en Ontario et en Alberta), qu'il offre certains avantages et qu'il n'entraverait probablement pas les

job. Charles Turner agreed that the links forged between the cabinet and the rest of caucus by the whip's role as go-between might be stronger if the whip were a minister. But both responses left the impression that the whip's authority in disciplinary matters would not necessarily be changed. In fact, they left some doubt that the whips need any more authority to discipline members.

Nevertheless, Kempling and Turner saw other benefits of ministerial status, particularly in the areas of managing parliamentary business and making the job of whip one to which more members might aspire. We return to this question later in this report.

The other source of the whip's ability to keep members in line is what Neil Young referred to as "withholding anything that the whip controls". This is the subject of the next section.

Sanctions and penalties: Bill Kempling claimed that the whips have "not much real power" — at least nothing like that wielded by the British government whip who used to carry the title of Secretary of Patronage. Yet they do control a number of perks and privileges that they were willing to talk about as well as some that went unmentioned. Neil Young outlined the following list of what the whip controls:

- trips with parliamentary delegations and associations
- office allocation and space
- participation in parliamentary debates
- the list given the Speaker of those who will participate in the daily question period
- committee assignments and replacements

Charles Turner described the whip's use of these tools in this way:

You can use persuasion and be a good guy and try to be liked and get on with everyone, but sooner or later you're going to have to get tough and exercise your clout. We take the co-operative approach — if the members behave well and earn their keep, then the whip's in a position to do favours for them.

Professor Westmacott suggested that the government whip in particular has additional swords to hang over members — the threat of an election and the possibility of incurring the wrath of the prime minister — but none of the panelists commented directly on this or on whether members respond to the carrot of advancement within the party as an incentive to toeing the line. What about having a private member's bill passed or party help in a re-election campaign or having the cabinet look favourably on a pet project? The difficulty with the discussion of sanctions was that if those described constitute an accurate and complete list, then MPs are conforming to the party line for what appears to be very little in exchange. Can

communications si la bonne personne occupait le poste. M. Charles Turner convient que les liens établis entre le Cabinet et le reste du caucus par le whip, qui sert en fait d'intermédiaire, pourraient être renforcés si le whip était ministre. Mais tous deux donnent l'impression que le pouvoir du whip sur les questions disciplinaires ne serait pas nécessairement accru. En fait, MM. Turner et Kempling ne semblent pas vraiment convaincus que les whips ont besoin de plus d'autorité pour discipliner les députés.

Néanmoins, MM. Kempling et Turner voient d'autres avantages au fait que le whip soit un ministre, surtout en ce qui concerne la gestion des affaires parlementaires et pour inciter plus de députés à aspirer à ce titre. Nous reviendrons à cette question plus loin.

L'autre moyen dont dispose le whip pour faire respecter la ligne du parti par les députés, c'est ce que M. Neil Young appelle le pouvoir "de retenir tout ce que le whip contrôle". C'est ce qui fait l'objet du prochain chapitre.

Sanctions et pénalités: M. Bill Kempling soutient que les whips "n'ont pas tellement de pouvoirs réels", en tout cas rien de comparable à ceux du whip du gouvernement de Grande-Bretagne, à qui on conférait autrefois le titre de Secrétaire du népotisme. Ils ont toutefois à leur disposition un certain nombre d'avantages et de privilèges dont ils acceptent de parler, de même que certains autres qui n'ont pas été mentionnés. Voici, d'après M. Neil Young, une liste des avantages que le whip contrôle:

- Les voyages avec les délégations et les associations parlementaires
- La répartition des bureaux et l'espace prévu pour chacun
- La participation aux débats parlementaires
- La liste remise à l'Orateur de ceux qui vont participer à la période quotidienne des questions
- Les affectations aux comités et les remplacements.

M. Charles Turner décrit en ces termes la façon dont le whip utilise ces moyens:

Vous pouvez user de persuasion, être un bon whip et essayer de vous faire aimer de tout le monde, mais, tôt ou tard, vous allez devoir faire preuve de rigueur et exercer vos pouvoirs. Nous essayons d'obtenir la collaboration de tout le monde; si les députés se comportent bien et font bien leur boulot, alors le whip peut leur faire des faveurs.

M. Westmacott laisse entendre que le whip du gouvernement peut faire pendre d'autres épées de Damoclès au-dessus de la tête des députés, par exemple la menace d'élections et la possibilité de provoquer la colère du Premier ministre. Mais aucun des participants ne fait d'observations directement sur cette question ni ne dit si les députés considèrent que l'avancement au sein du parti les incite à se mettre au pas. Et que dire de l'adoption d'un projet de loi d'initiative parlementaire, de l'aide accordée par le parti au cours d'une campagne électorale ou encore le fait que le Cabinet approuve un projet qui vous tient à coeur? La difficulté qui se pose ici, c'est que, si les sanctions décrites sont précises et complètes, on peut penser que les députés se conforment à la ligne du parti en recevant très peu en échange. En réalité, peuvent-ils être achetés pour si peu, ou

they really be bought for so little, or does party loyalty run so deep? If, as is more likely, the description was incomplete, it would have been useful to have the views of an ordinary member on the panel as to the actual or perceived consequences of failing to adhere to the party line.

At the same time, the discussion raised what was to some a serious question of the rights of members of the House of Commons, one that goes far beyond a simple question of party discipline. Neil Young described how he had disciplined a member by advising the Speaker not to recognize him in question period. This prompted a later question from the audience about the power of the whip to intervene with the Chair, which raises serious concerns about the safety of a member's right to rise, be recognized and speak in the House, a right that is further challenged by the list that each whip presents to the Speaker before question period. The panelists appeared to agree that this was an effective way of controlling party participation in question period without seeming concerned that it presented any challenge to the democratic functioning of the House. Bill Kempling explained the evolution of the practice in this way:

This is a practice that has evolved over time, although the Speaker is not bound by the list. It originally grew up to ensure that every member had a chance to be recognized. Some members are easier to spot, some are more recognizable, and especially with a new Speaker, the list made it easier to ensure a fair and even distribution of questions among members and parties.

The fact that the Speaker rarely deviates from the list clearly makes it a method of exercising considerable clout, but whether it constitutes a legitimate and acceptable tool of party discipline was left unanswered.

Managing dissent: The circumstances under which dissent is tolerated in each party were described by the whips in the following terms. Neil Young:

I have often thought that the name 'whip' is a misnomer and ought to be changed, because the only time we use 'real' discipline is after all efforts to reach a party position by consensus have failed. We often spend five or six meetings — much more than many issues warrant — just trying to reach consensus on a subject There are always questions of principle where the individual has the right to vote according to his conscience, but if an issue is important politically to the party, and if an individual does not object on principle, or if he refuses to come to a vote for no good reason, then sanctions will be exercised

These sanctions are applied even-handedly and equally to all who behave similarly, but the individual has to appear to be letting down the caucus or the leader before we bring in the heavy guns.

la loyauté au parti est-elle à ce point forte? Si, comme c'est probablement le cas, la description de ces sanctions est incomplète, il aurait été utile qu'un simple député puisse nous dire quelles étaient, à son avis, les conséquences véritables que peut entraîner le non-respect de la ligne de pensée du parti.

Parallèlement, la discussion soulève une question que certains jugent très grave, celle des droits des députés de la Chambre des communes, question qui va bien au-delà de la simple discipline de parti. M. Neil Young décrit comment il a un jour imposé des mesures disciplinaires à un député en conseillant à l'Orateur de ne pas lui donner la parole au cours de la période des questions. Cela amène l'auditoire à poser une autre question au sujet du pouvoir qu'a le whip d'intervenir auprès de la présidence. Cette pratique soulève de sérieuses questions sur la garantie du droit d'un député à se lever, à se voir accorder la parole et à intervenir à la Chambre, droit qui est menacé par la liste que chaque whip présente à l'Orateur avant la période des questions. Les participants semblent convenir que c'est là un moyen efficace de contrôler la participation des partis à la période des questions, sans sembler craindre que ce moyen porte atteinte au fonctionnement démocratique de la Chambre. M. Bill Kempling explique l'évolution de cette pratique en ces termes:

C'est une chose qui a évolué avec le temps, bien que l'Orateur ne soit pas lié par cette liste. Au départ, on voulait que chaque député ait la chance de se voir accorder la parole. Certains députés sont plus faciles à repérer, certains sont plus facilement reconnaissables et, surtout lorsqu'il y a un nouvel Orateur, la liste fait en sorte qu'il est plus facile d'assurer une répartition juste et équitable des questions entre les députés et les partis.

Le fait que l'Orateur dévie rarement de la liste indique clairement qu'il s'agit d'une méthode permettant d'exercer une influence considérable, mais la question de savoir si cette liste constitue un outil légitime et acceptable pour assurer la discipline des partis est restée en suspens.

Problème des dissidents: Les circonstances dans lesquelles la dissension est tolérée au sein de chaque parti sont décrites par les whips de la façon suivante. M. Neil Young dit ceci:

J'ai souvent pensé que le titre de "whip" est mal choisi et devrait être changé, parce que le seul moment où nous imposons véritablement des mesures disciplinaires, c'est après que tous les efforts déployés pour établir la position du parti par consensus ont échoué. Nous consacrons souvent cinq ou six réunions, beaucoup plus que ne le nécessitent de nombreuses questions, à la recherche d'un consensus . . . Il y a toujours des cas où, pour une question de principe, un député a le droit de voter selon sa conscience; mais si une question est importante politiquement pour le parti, et si la personne ne s'oppose pas au principe, ou si elle refuse de participer à un vote sans raison valable, des sanctions sont alors imposées . . .

Ces sanctions sont appliquées également et sans équivoque à tous ceux qui se comportent de la même façon, mais le député doit vraiment donner l'impression qu'il laisse tomber le caucus ou le chef avant que nous passions aux actes.

Charles Turner described his strategy for dealing with members who disagree with the party on issues or government policy in the following terms:

I spend a lot of time talking matter over with the member involved. I would spend several days trying to get a feel for where members stand on an issue and why. If the matter were not resolved, I might go to the minister concerned. I would only go to the prime minister as a last resort.

I voted against the party three times on matters of principle before being appointed whip, and I would not personally hold it against a member who wanted to vote against the government on a matter of principle or even just because he disagreed with government policy. The party leadership usually doesn't mind as long as there are enough members around to cover and win the vote. Or we would recommend that the member abstain rather than vote against the party on some issues It's part of the whip's job to know when to get tough with the members and when not to.

But as Mr. Turner's earlier comments indicated, members are, in the final analysis, still expected to "behave well and earn their keep".

Bill Kempling explained how circumstances might affect the amount of discipline that he would feel obliged to exercise on dissenting members in this way:

Each bill is an individual case. A member might accept a bill but disagree with a particular clause, so there's always an element of judgement involved We lean on members as heavily as we need to in order to win the vote or make the right showing. But on matters of principle we would ask the member to abstain and to stay out of the House rather than stay in his seat and perhaps influence other members to do likewise. On the other hand, if it's just contrariness on the part of the member, we'll be much less lenient. But in fact we don't have all that much leverage — I wish we had more than trips to use as leverage on members.

We return to the question of discipline and sanctions in the final section of this report, where the whips offered and responded to suggestions for changing the role of the whip. What was clear from this discussion of the whip's authority, however, was that a source of power more significant than any sanction is the whip's control of information and communication within the caucus.

Caucus Communication and Liaison

To be able to rally party support for a vote or marshal party forces for an important committee meeting, the whip (or, perhaps more accurately, the whip's office) must know where every member of caucus is at any given moment. This is part of what is implied by the whip's communication and liaison func-

M. Charles Turner décrit en ces termes sa façon d'agir avec les députés qui ne sont pas d'accord avec le parti sur diverses questions ou sur la politique gouvernementale:

Je passe beaucoup de temps à discuter de certaines questions avec le député en cause. Je peux essayer pendant plusieurs jours de connaître la position des députés sur une question et les raisons qui les poussent à agir ainsi. Si la question n'est pas résolue, je peux m'adresser au ministre en cause; je ne recourrai au Premier ministre qu'en dernier ressort.

J'ai moi-même voté contre le parti trois fois sur des questions de principe avant d'être nommé whip. Personnellement, je ne prendrai pas de mesures contre un député qui vote contre le gouvernement sur une question de principe ou même parce qu'il n'est pas d'accord avec la politique du gouvernement. Le chef du parti habituellement ne lui en tient pas rigueur dans la mesure où il y a assez de députés pour remporter le vote. Nous pouvons aussi recommander au député de s'abstenir plutôt que de voter contre le parti sur certaines questions . . . (Cela fait partie du travail du whip) de savoir quand il doit imposer des mesures disciplinaires à un député et quand il doit s'en abstenir.

Mais comme l'a laissé entendre plus tôt M. Turner, on s'attend toujours, à toutes fins utiles, que les députés "fassent bien leur boulot".

M. Bill Kempling explique comment certaines circonstances peuvent influencer sur les mesures disciplinaires qu'il se sentira obligé de prendre contre des députés dissidents:

Chaque projet de loi est un cas particulier. Il se peut qu'un député accepte un projet de loi sans être d'accord avec une disposition en particulier; il faut donc toujours faire preuve de jugement . . . Nous comptons sur les députés le plus possible pour gagner le vote ou au moins pour être là en force. Mais sur les questions de principe, nous demandons au député de s'abstenir et de ne pas se présenter à la Chambre plutôt que de risquer d'inciter d'autres députés à suivre son exemple. Par contre, si l'on constate que le député ne veut que contrarier tout le monde, nous serons beaucoup moins conciliants. Mais en fait, nous n'avons pas une énorme marge de manoeuvre. J'aimerais bien que l'on ait autre chose que des voyages pour influencer les députés.

Nous reviendrons à la question de la discipline et des sanctions dans le dernier chapitre du rapport où les whips formulent des suggestions et répondent aux questions sur le nouveau rôle qui pourrait leur être confié. Ce qui ressort de cette discussion, toutefois, c'est que les whips ont une source de pouvoirs plus importante que les sanctions; elle consiste à contrôler l'information et la communication au sein du caucus.

Communications avec le caucus

Pour rassembler tous les membres du parti pour un vote ou une importante réunion d'un comité, le whip (ou, peut-être plus précisément, son personnel) doit savoir où se trouve chacun des membres du caucus à tout moment. C'est là un élément de cette fonction de communication du whip, l'autre

tion. The other part of the responsibility is knowing just how members are likely to behave when they do show up for that meeting or vote. Each whip's description of this role made clear the significance of it for the smooth functioning of the caucus. Bill Kempling put it this way:

The whip is definitely the centre of everything that's going on in the party in relation to its parliamentary activities. MPs can find out what's going on, what the consequences of attending or not attending a vote will be, they ask you tell the leader this or that.

Neil Young elaborated on the importance of staying in touch with events and opinions both inside caucus and outside:

Being an effective whip requires an exact knowledge of what is going on in the House and with members. Obviously, the party leader and House leader are part of this communication process. The principle is that there are to be no surprises for any of us — forewarned is forearmed.

Particularly at a time like this, in the run-up to an election period, there is more pressure to provide precise information to the leadership and to keep closer tabs on what people are doing — for obvious reasons. Winning means knowing exactly what's going on in caucus.

Because of his responsibility for party discipline, the whip is in the best position to provide this kind of information, explains Charles Turner:

The whip is constantly on the phone with members about one thing or another, so he has the knowledge — he knows what the members are thinking about the various items of business and issues before the House. He plays the role of go-between between the prime minister, the cabinet and the backbenchers.

The knowledge is there, but is it being used to best advantage? Not according to the whips. Bill Kempling described the role of the whip at Westminster, noting that in Canada the role is much more limited:

The British government caucus is organized by subject, rather than geographically as we do here. The caucus 'clubs' discuss proposed legislation in their subject areas before it is introduced. As that stage, the whip can get a sense of whether there is agreement within caucus to pass a piece of legislation. The whip then attends cabinet and reports to the prime minister on whether the legislation is likely to pass. If it doesn't meet with caucus approval, the government doesn't even put it on the order paper.

Granted, there are several factors contributing to the working of this system — it has evolved over time, and there are more members to make it work, but the advantages are clear. There is less acrimony and it takes much less time to get legislation through the House.

Charles Turner agreed that the whip's knowledge of members' views would enable him to "shorten the process and

responsabilité qui lui incombe étant de savoir quelle position adopteront les députés s'ils se présentent à cette réunion ou à ce vote. En décrivant ce rôle, chacun des whips précise clairement l'importance de cette tâche pour le bon fonctionnement du caucus. M. Bill Kempling s'exprime en ces termes:

Le whip est assurément le pivot du parti en ce qui a trait aux activités parlementaires. Les députés peuvent s'informer de ce qui se passe, des conséquences de leur absence ou de leur présence à un vote; ils vont vous demander de dire telle ou telle chose au chef.

M. Neil Young donne plus de détails sur l'importance de se tenir au courant de ce qui se passe au sein du caucus et à l'extérieur, et de ce qu'en pensent les membres:

Pour faire un travail efficace, le whip doit savoir exactement ce qui se passe à la Chambre et doit de même tâter le pouls des députés. De toute évidence, le chef du parti et le leader à la Chambre lui fournissent une partie de ces renseignements. Le principe est le suivant: aucun d'entre nous ne doit être pris au dépourvu. Un homme averti en vaut deux.

Surtout dans des périodes comme celle que nous traversons actuellement, c'est-à-dire avant une élection, il importe de donner des renseignements précis au chef et de savoir exactement ce que les gens font, pour des raisons évidentes. Si l'on veut gagner, il faut savoir exactement ce qui se passe au sein du caucus.

Et comme le whip est chargé de la discipline du parti, c'est lui qui est le mieux placé pour donner ce genre de renseignements, d'expliquer M. Charles Turner:

Le whip parle constamment au téléphone avec les députés d'une chose ou d'une autre; donc il sait ce qui se passe, il sait ce que les députés pensent des diverses questions qui sont étudiées à la Chambre. Il joue le rôle d'intermédiaire entre le Premier ministre, le Cabinet et les députés.

Certes, le whip est informé, mais ses renseignements sont-ils utilisés au mieux? Non, pas d'après les whips. M. Bill Kempling décrit le rôle du whip à Westminster, et fait remarquer qu'au Canada ce rôle est beaucoup plus restreint:

Le caucus du gouvernement britannique est subdivisé par sujet plutôt que par région comme c'est le cas ici. Les "clubs" du caucus discutent des projets de loi selon leurs compétences avant qu'ils ne soient déposés. À ce moment-là, le whip peut savoir s'il y a consensus au sein du caucus sur un projet de loi. Par la suite, le whip assiste à la réunion du Cabinet et dit au Premier ministre si le projet de loi est susceptible d'être adopté. Si le caucus ne l'approuve pas, le gouvernement ne l'inscrit même pas au Feuilleton.

Tout compte fait, plusieurs facteurs contribuent à l'efficacité de ce système qui a évolué au cours des années; certes, il y a plus de députés, mais les avantages sont évidents. Les débats sont moins empreints d'aigreur et d'acrimonie et la Chambre met moins de temps à faire adopter un projet de loi.

M. Charles Turner convient que les informations que

remove a lot of the irritants before bills come to the House" even if a different system of organizing caucus were not adopted. Finally, the whip's knowledge and contacts would make it possible for him to take a larger role in negotiations between parties on parliamentary business — an area now largely the preserve of the House leaders. We return to this question in the fourth section of the report.

Management and Administration

It was difficult to separate the whips' comments on this area of responsibility from those on their disciplinary and communication roles. Professor Westmacott defined the role as "the planning and management of party activities in relation to Parliament", but it was not clear from the discussion whether the whips considered it a distinct function or an activity carried on largely in support of or as a by-product of their other tasks. All three referred to the role of staff. Bill Kempling:

The administrative role is reasonably routine. I have an executive assistant to whom a lot of authority is delegated for some areas and an administrative assistant who really runs the office, handles the committee assignments and so on. Most of the difficulties are effectively resolved by staff.

Charles Turner's description was similar:

Staff take 70 per cent of the pressure as far as the legislative and organizing work is concerned. That shows the importance and benefits of having good staff. But of course the whip remains responsible and takes all the flack.

Neil Young added another element:

The administrative function is carried out largely through the whip's office and among the three offices — there is an excellent rapport between the three offices.

One of the tasks of the whip's office is keeping tabs on members' whereabouts — not always an easy job, but essential if the whip is to be able to do his part in managing party participation in the business of the House. Bill Kempling described the process this way:

The week begins on Thursday when the government House leader states the business of the House for the following week's sittings. This sets the pattern for our work. The mechanical process of staying in touch with members is handled by four assistants who divide the roster of members among them to find out where everyone is going to be. They do the same thing for votes — every member is called by staff, and I follow up on calls if there is some doubt that a member is likely to show up.

possède le whip britannique sur l'opinion des députés lui permettrait "de gagner du temps et que, de ce fait, beaucoup de frictions pourraient être évitées avant que les projets de loi ne soient déposés à la Chambre", même sans changer le système de répartition du caucus. Enfin, les renseignements et les contacts que possède le whip lui permettraient de jouer un rôle plus important dans les négociations entre les partis sur des questions d'ordre parlementaire, prérogative aujourd'hui jalousement gardée par les leaders à la Chambre. Nous revenons à cette question au quatrième chapitre du rapport.

Gestion et administration

Il est difficile d'établir une distinction entre les observations que les whips ont faites sur cette responsabilité et sur leurs rôles de discipline et de communication. M. Westmacott définit ce rôle comme étant "la planification et la gestion des activités du parti au regard du Parlement"; mais, d'après la discussion, il est difficile de savoir si les whips considèrent cette fonction comme distincte ou comme une activité qui découle en grande partie de leurs autres tâches ou qui vient s'y greffer. Tous les trois parlent du rôle que joue leur personnel. De dire M. Bill Kempling:

Les fonctions administratives sont en général routinières. J'ai un adjoint de direction à qui beaucoup de pouvoirs sont délégués dans certains secteurs, de même qu'un adjoint administratif qui en réalité dirige le bureau, s'occupe des affectations des comités et ainsi de suite. La majeure partie des difficultés sont aplanies par le personnel.

M. Charles Turner pense de même:

Le personnel s'occupe de 70% des travaux législatifs et d'organisation. C'est donc dire l'importance d'avoir de bons employés et les avantages que cela apporte. Mais, bien sûr, le whip demeure toujours responsable et absorbe tous les coups.

M. Neil Young ajoute un autre élément:

Cette fonction administrative est exécutée en grande partie par le bureau du whip et entre les trois bureaux, lesquels entretiennent d'excellents rapports.

L'une des tâches du personnel d'un whip est de se tenir au courant des allées et venues d'un député, ce qui n'est pas toujours facile; mais c'est pourtant essentiel pour que le whip soit en mesure de jouer son rôle en veillant à la participation du parti aux travaux de la Chambre. M. Bill Kempling décrit le processus en ces termes:

La semaine commence le jeudi lorsque le leader du gouvernement à la Chambre établit les travaux de la Chambre pour la semaine suivante. À ce moment-là, nous avons notre calendrier de travail. Le processus mécanique qui consiste à rester en contact avec les députés est l'affaire de quatre adjoints qui se divisent le tableau de présence des députés entre eux pour savoir où chacun se trouvera. Ils font la même chose pour les votes. Chaque député est rejoint au téléphone par un employé, et je rappelle moi-même si l'on a des raisons de douter qu'un député va se présenter au vote.

Neil Young described a similar process and went on to say how votes are handled:

My staff call the members every Thursday and Friday to see what members' whereabouts will be for the next two weeks. For votes, we have something roughly equivalent to the 1-line, 2-line and 3-line whips in the British Parliament. For routine votes, the staff notify each member's office; for more serious votes, the staff speak with each member personally. For the most important votes, I speak to each member myself.

Charles Turner spoke of the difficulties of trying to keep tabs on the government caucus:

I think it's the same in any party caucus — one-third of the members are where they're supposed to be, one-third are travelling or where they're not supposed to be, and one-third just don't care It seems as though it's a lot harder than it used to be to keep track of where members are and what they're doing. What with riding activities and trips and travelling committees, they may not even be in Ottawa, let alone on the Hill and where they're supposed to be. I'm very much of the view that members are elected to come to Ottawa and to represent their constituents in the House of Commons, and that they belong here from Monday to Friday, but a lot of members obviously don't share the view.

The parties are also apparently beginning to keep more detailed records of members' attendance in the House, at committees and at votes as a means of influencing their behaviour. Bill Kempling:

The statistics we keep are all from publicly available sources — Hansard, the order paper, the record of committee proceedings. We keep track of attendance at votes, at committees, and recently I've been keeping track of attendance at caucus meetings.

I might use these statistics to point out to a member that his voting record is bad, but that would have to be tempered with other considerations and judgement — the raw statistics can't be the sole basis for judgement. There are always legitimate and reasonable excuses for why a member is not there. So I would tend to use these numbers more for the guidance of members than for anything else.

Neil Young adopts a similar approach:

I circulate the voting and attendance records of the whole caucus to everyone before the start of the session. This seems to work, particularly in terms of peer pressure. I also get the provincial caucuses to discuss the attendance of their own members at their meetings and this is helpful.

M. Neil Young décrit son travail de la même façon et poursuit en expliquant comment on procède pour les votes:

Mes employés appellent les députés tous les jeudis et vendredis pour connaître leurs allées et venues au cours des deux semaines suivantes. En ce qui a trait au vote, nous avons un système qui est sensiblement le même que celui des whips chargés de prévenir les députés d'un vote "important", "très important" et "extrêmement important" au Parlement britannique. Pour les votes courants, mes employés avisent le bureau de chaque député. Pour les votes plus importants, les employés s'entrelient personnellement avec chaque député. Et pour les votes encore plus importants, c'est moi qui fais ce travail.

M. Charles Turner fait état des difficultés qu'il y a à se tenir au courant des allées et venues des membres du caucus du gouvernement:

Je pense que la même difficulté se pose dans tout caucus. Un tiers des députés sont là où ils sont censés être, un tiers sont en voyage ou encore là où ils ne sont pas censés être. Quant aux autres, ils s'en fichent carrément. . . . Il semble qu'il soit beaucoup plus difficile qu'avant de savoir où sont les députés et ce qu'ils font. Il faut suivre leurs activités dans les circonscriptions, leurs déplacements personnels et leurs voyages avec les comités. Dans certains cas, ils ne sont même pas à Ottawa, encore moins sur la colline et là où ils sont censés être. Selon moi, les députés sont élus pour venir à Ottawa représenter leurs commettants à la Chambre des communes et ils doivent être là du lundi au vendredi; mais beaucoup de députés, de toute évidence, ne partagent pas cet avis.

En outre, il semble que les partis commencent à tenir des registres plus détaillés de la présence des députés à la Chambre, aux réunions des comités et aux votes afin d'influencer leur comportement. De dire M. Bill Kempling:

Nous tenons des statistiques grâce à des sources de renseignements accessibles à tous comme le hansard, le Feuilleton, le compte rendu des délibérations des comités. Nous tenons un registre des présences aux votes, aux réunions des comités, et tout récemment j'ai commencé à prendre les présences aux réunions du caucus.

Peut-être vais-je me servir de ces statistiques pour rappeler à un député qu'il n'a pas participé à tellement de votes, mais cette constatation devra être tempérée par d'autres considérations. Il faut faire preuve de jugement; de simples statistiques ne peuvent être le seul moyen de porter un jugement. Un député absent peut aussi avoir des excuses légitimes et raisonnables. J'ai donc davantage l'intention d'utiliser ces statistiques pour guider le député que pour autre chose.

M. Neil Young adopte une attitude semblable:

Je remets à tout le monde avant le début de la session un registre des votes et des présences aux réunions du caucus. Il semble que cette méthode soit efficace, surtout à cause des pressions des collègues. De même, je demande aux caucus provinciaux de discuter de la présence de leurs propres députés à leurs réunions et cela

Of course, the members resist this kind of thing — they resent any inference that they're not responsible for themselves or that we're spying on them or treating them like kids, but this is to be expected People are individuals and it's pretty difficult to control what they do.

In summary, the whip is responsible for ensuring that members show up when and where they're supposed to so that the party is represented in every sphere of parliamentary activity. But what is his role in planning what the members will do when they get there? To what extent is developing party positions and strategy part of his task? Although the whip's contacts and knowledge of members' interests, views and concerns would enable him to make an invaluable contribution to this activity, none of the whips referred to it specifically as part of their role. Bill Kempling did, however, mention daily meetings with the party leader and House leader and with the question period strategy group. Nevertheless, it was clear that the whips would welcome greater opportunities to make use of the knowledge and information gathered in the course of their other duties. One possibility for doing so is in inter-party negotiations.

Inter-party Negotiation

"If all parliamentarians got on as well as the whips do," claimed Bill Kempling, "we'd get a lot more business done and a lot more legislation passed. We consider it a responsibility to get on well and, with rare exceptions on some issues, we do." Pairing on votes (something "we're not supposed to do but we do") was one example. But inter-party negotiation also takes place on another level, between the party House leaders, on how the business in the House is to be managed. This is clearly an area where the whips believe their role could be expanded. Charles Turner explained,

The whip and the House leader try to keep each other informed, but the whip could certainly take more responsibility in negotiations. The House leaders tend to be lawyers and they take a different approach from the whips. The whips tend to take a common sense approach and I think we could eliminate a lot of the talk and time-wasting and bitterness if we were involved more in inter-party negotiation.

Bill Kempling agreed, suggesting that the role should perhaps be closer to that of the British whip, where the duties of whip and House leader are combined. In the case of legislation, for example, this would mean that inter-party negotiation would be predicated on the whips' knowledge of caucus views, giving them a firmer base on which to negotiate.

est très utile.

Bien sûr, les députés n'aiment pas ce genre de technique; ils ont l'impression qu'on ne les considère pas comme responsables de leurs actes, qu'on les espionne ou qu'on les traite comme des enfants; mais c'est normal. . . Ce sont des êtres humains et il est très difficile de surveiller ce qu'ils font.

En résumé, le whip est chargé de s'assurer que les députés soient présents quand il le faut de sorte que le parti soit représenté à chacune des activités parlementaires. Mais contribue-t-il à planifier ce que feront les députés une fois sur place? Dans quelle mesure l'élaboration des positions et de la stratégie du parti fait-elle partie de son rôle? Bien que les contacts du whip avec les députés et les renseignements qu'il possède sur leurs intérêts, leurs opinions et leurs préoccupations soient un apport inestimable à ses fonctions, aucun des whips ne dit vraiment que c'est là une partie de son rôle. Toutefois, M. Bill Kempling fait état des réunions quotidiennes avec le chef du parti et le leader à la Chambre. De même il parle de la période des questions et de la stratégie. Quoi qu'il en soit, il est évident que les whips seraient heureux de pouvoir mieux utiliser les connaissances et les renseignements qu'ils réussissent à amasser de par leurs fonctions. L'une des possibilités pour ce faire, ce sont les négociations entre les partis.

Négociations entre les partis

"Si tous les parlementaires s'entendaient aussi bien que les whips, de dire M. Bill Kempling, beaucoup plus de travaux parlementaires seraient exécutés, et beaucoup plus de lois adoptées. Nous considérons de notre devoir de nous entendre, et, à de rares exceptions près sur certaines questions, c'est ce qui se passe." Le pairage pour les votes ("chose que nous ne sommes pas censés faire, mais que nous faisons") en est un exemple. Cependant, les négociations entre les partis se déroulent aussi à un autre niveau, entre les leaders des partis à la Chambre, sur le déroulement des travaux de la Chambre. C'est là, de toute évidence, une question où les whips considèrent que leur rôle pourrait être accru.

M. Charles Turner explique:

Le whip et le leader du parti à la Chambre essaient de se tenir informés mutuellement, mais le whip pourrait certainement assumer une plus grande part de responsabilités dans les négociations. Les leaders des partis à la Chambre sont en général des avocats et adoptent une attitude différente de celle des whips. Ces derniers ont plutôt tendance à recourir au bon sens, et je pense que nous pourrions éliminer en bonne partie ces discussions, ces pertes de temps et cette aigreur si nous participions davantage aux négociations entre les partis.

M. Bill Kempling se dit d'accord et estime que ce rôle devrait peut-être ressembler davantage à celui du whip de Grande-Bretagne dont les fonctions et celles du leader du parti à la Chambre sont jumelées. Dans le cas d'un projet de loi, par exemple, cela voudrait dire que la négociation entre les partis se fonderait sur les connaissances que possède le whip de l'opinion du caucus; ils pourraient ainsi négocier sur une base plus ferme.

Neil Young stated that he rarely gets involved in this type of inter-party negotiation. "This is left to the House leader and I have enough to do anyway keeping tabs on the 32 members of caucus." But he was not uncritical of the system:

We need to devise a better system, not only of negotiation, but for letting people know what is going on, what the government's intentions are, how the other parties are expected to respond and so on.

Enhancing the Whip's Role

Some of the suggestions for change — a greater role in inter-party negotiation, more leverage to use on members, more perks or status to make the whip's job one to which more members would aspire ("It's a terrible job, not very attractive, and not one that many members want," said Kempling.) — came from the whips themselves. They also reacted to a number of suggestions from the floor.

Should members' pay be used to influence attendance, with deductions made for non-attendance, as in the Senate? Charles Turner's answer was yes, that docking pay might prove a useful means of exercising leverage on members' attendance, but his colleagues did not agree. Neil Young:

It wouldn't work. You have to rely on individual integrity and honesty. People would find 'legitimate' excuses to get around such a system anyway — they're already pretty adept at doing so . . . Members are adults; they have to live with their own consciences.

Bill Kempling said simply that he preferred to rely on individual integrity, but there was also a sense in his remarks that it would be pretty difficult to design a system that members couldn't get around if they wanted to.

Another question related to pre-determined times for votes and holding several votes at the same sitting, presumably to make the whip's job of gathering members easier and to add an element of predictability that would facilitate the management of party and House activities. Neil Young explained that the suggestion was attractive in principle but unworkable in practice:

Deferred votes or stacked votes would certainly make the whip's job easier and members would be able to organize their time more easily. But such a system would not work without certain other basic changes in the system. Given the adversary nature of the House of Commons and the need for an element of surprise that this implies, a system of deferred votes is just too civilized for the House in its present condition.

Charles Turner agreed, but gave a somewhat different reason for the need for "an element of surprise".

If we had deferred votes, we'd see even less of the members than we see now. You have to have that element of uncertainty hanging over the members to keep them here.

Bill Kempling also rejected the idea on the grounds that it

M. Neil Young explique qu'il participe très rarement à ce genre de négociation entre les partis. "Cette question est laissée au leader du parti à la Chambre, et, de toute façon, je suis suffisamment occupé à garder la trace des 32 députés du caucus." Mais il critique quand même le système:

Nous devons concevoir un meilleur système, non seulement de négociation, mais pour tenir les gens informés de ce qui se passe, des intentions du gouvernement, de la façon dont les autres partis vont réagir, et ainsi de suite.

Amélioration du rôle du whip

Certaines des propositions de changement — rôle accru dans les négociations entre les partis, davantage de moyens d'influencer les députés, faire en sorte que plus de députés aspirent à devenir whips ("C'est un travail terrible, pas tellement intéressant, auquel n'aspirent pas beaucoup de députés", de dire M. Kempling) — sont venues des whips eux-mêmes. Ils répondent aussi à un certain nombre de suggestions de l'auditoire.

Faudrait-il se servir du traitement des députés pour les inciter à être présents, des déductions étant effectuées en cas d'absence, comme c'est le cas au Sénat? M. Charles Turner répond que oui. Selon lui, cela pourrait permettre d'exercer une certaine influence sur les députés pour les inciter à être présents, mais ses collègues ne sont pas d'accord. De dire M. Neil Young:

Ça ne marcherait pas. Il faut se fier à l'intégrité et à l'honnêteté d'une personne. Les gens trouveraient des excuses "légitimes" pour contourner le système de toute façon; ils sont déjà pas mal habiles à ce jeu-là. . . Les députés sont des adultes, ils suivent leur conscience.

M. Bill Kempling affirme simplement qu'il préfère se fier à l'intégrité d'une personne, mais ses observations laissent aussi entendre qu'il serait très difficile de concevoir un système que ne pourraient pas contourner les députés.

Une autre question porte sur le fait d'annoncer à l'avance l'heure de certains votes et de voter plusieurs fois lors de la même séance, ce qui pourrait faciliter le travail du whip qui doit réunir les députés et ajouterait un élément de "prévision" facilitant la gestion des activités du parti et de la Chambre. M. Neil Young explique que cette suggestion est intéressante en principe, mais irréalisable en pratique:

Les votes différés ou groupés faciliteraient certainement le travail du whip, et les députés seraient en mesure de mieux organiser leur emploi du temps. Mais ce processus ne serait pas efficace à moins que certaines autres modifications importantes ne soient apportées au système même. Compte tenu de l'esprit combatif qui anime les débats de la Chambre des communes et de la nécessité d'entretenir un élément de surprise, un système de vote différé serait tout simplement trop policé pour la Chambre actuellement.

M. Charles Turner en convient, mais donne une raison quelque peu différente pour justifier "cet élément de surprise".

Si nous avions un système de vote différé, nous verrions encore moins de députés que maintenant. Il faut conserver cet élément d'incertitude pour garder les députés ici.

M. Bill Kempling rejette aussi l'idée, alléguant que cela va

runs counter to the "nature of the beast". "The House is a debating forum," he said, "and the more regulated it becomes, the worse it gets."

The panelists were enthusiastic, however, about the effects of recent rule changes on their jobs and on the lives of members in general. Bill Kempling:

Not sitting at night allows members to have some semblance of normal life, and the same goes for the fixed calendar of sitting days. It makes an element of predictability possible.

"The new rules are a great improvement over when I first arrived," agreed Neil Young, but he had one reservation:

Private members' day should be changed from Wednesday to Friday as a further incentive for keeping members here. Otherwise, we're going to end up with the House working only Tuesday, Wednesday and Thursday, because members tend to stay in their ridings the rest of the time if they have no specific reason to be here.

Neil Young closed the afternoon's discussion with the remark that all the discussion of attendance might have left the audience with the somewhat misleading impression that you can never find a Member of Parliament when you need one. He concluded:

We may be giving a somewhat exaggerated view of how bad it is around here. But I have to say that I sympathize with members who don't want to spend a lot of time in the House. That's why we're trying to sharpen up procedure, to make debate and the other proceedings in the House a lot more lively so that people will want to stay around and participate in a place that has some vitality to it.

It seems fair to say that if the Special Committee on Standing Orders and Procedure can accomplish this goal through its proposals for procedural and institutional reform, the party whips may be among the principal beneficiaries, at least if success is measured in terms of keeping members close to the Hill.

contre la "nature de l'être humain". "La Chambre est une assemblée délibérante; plus elle sera réglementée, moins son fonctionnement sera bon."

Toutefois, les participants se disent très contents des répercussions qu'ont eues les récentes modifications du règlement sur leur travail et sur la vie des députés en général. De dire M. Kempling:

Le fait de ne pas siéger le soir permet aux députés d'avoir un semblant de vie normale, et il en va de même pour le calendrier fixe des jours de sessions. On peut prévoir certaines choses.

"Le nouveau Règlement constitue une grande amélioration par rapport à ce qui existait lorsque je suis arrivé ici", affirme M. Neil Young. Ce dernier exprime toutefois une réserve:

Le jour réservé à l'étude des mesures d'initiative parlementaire devrait être changé, ce devrait être le vendredi au lieu du mercredi, pour inciter davantage les députés à rester ici. Autrement, ce qui va se passer, c'est que la Chambre ne travaillera que les mardis, mercredis et jeudis, parce que les députés resteront dans leur circonscription le reste de la semaine s'ils n'ont pas de raison précise d'être ici.

M. Neil Young met un terme à la discussion de l'après-midi en faisant remarquer que tout ce débat sur la présence des députés risque de laisser à l'auditoire l'impression quelque peu fautive qu'on ne peut jamais trouver un député lorsqu'on le cherche. Il conclut en ces termes:

Peut-être exagérons-nous en décrivant la situation. Mais je dois dire que je sympathise avec les députés qui ne veulent pas passer trop de temps à la Chambre. Si nous essayons d'assouplir la procédure, de rendre les débats et les autres travaux à la Chambre beaucoup plus intéressants, c'est pour que les députés soient incités à rester sur place pour participer à des débats qui sont animés.

Il semble juste de dire que, si le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure peut atteindre cet objectif grâce à ses propositions de réforme de la procédure et du Parlement, les whips des partis seront peut-être parmi les principaux bénéficiaires, du moins si l'objectif est de garder les députés près de la colline.