
La fonction de greffier

par E. George MacMinn, c.r., et Robert Vaive

Les greffiers du Parlement et des assemblées législatives du Canada s'engagent, en prenant leurs fonctions, à servir les institutions parlementaires avec une impartialité politique à toute épreuve, dévouement et le plus grand respect. Ce rôle les oblige, souvent pendant des débats passionnés, à rester seuls au Bureau sans mot dire, à moins que le président les y invite. Les greffiers n'interviennent pas dans l'arène politique et leurs noms sont rarement gravés en mémoire. Omniprésents, ils doivent rester toujours conscients de l'interaction qui les entoure, du tourbillon d'activité parfois tapageur, parfois ennuyeux et monotone, parfois teinté d'abus de la procédure parlementaire, voire dramatique et touchant, dans lequel ils sont plongés. Ce sont les instruments silencieux de ces échanges politiques auxquels ils s'efforcent, en cherchant discrètement à préserver la démocratie parlementaire, de donner une certaine dignité. Le respect du Parlement est le mot d'ordre du greffier. Après avoir examiné les origines de cette fonction en Grande-Bretagne, les auteurs du présent article dressent un portrait de certains des greffiers qui se sont distingués dans les assemblées législatives du Canada, avant d'aborder l'évolution de cette fonction au cours des dernières années.

Le Parlement n'a rien à voir avec le pouvoir du gouvernement, ni avec la défense de domaines d'intérêt spéciaux ou de revendications particulières. Le but n'est ni d'employer la procédure parlementaire pour entraver et bloquer le programme législatif du gouvernement, ni de réduire l'opposition et les autres partis minoritaires au silence. C'est plutôt de laisser les opinions, les idées et les inquiétudes de la population s'exprimer par le biais de leurs représentants élus. Loin de menacer le gouvernement, le Parlement contribue à légitimer l'exercice du pouvoir exécutif. En plus d'assurer l'examen minutieux des mesures législatives, il approuve les dépenses de l'État et oblige le gouvernement à rendre compte de ses dépenses et de sa façon d'exercer le pouvoir.

George MacMinn est greffier de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Robert Vaive est greffier adjoint de la même assemblée et président de l'Association des greffiers parlementaires du Canada.

La responsabilité qui revient au greffier d'assurer les services de procédure de la Chambre en fait le principal conseiller de la Chambre en matière de privilèges, de procédures et de pratiques parlementaires. Il conseille aussi à cet égard tout député qui sollicite son avis sur les rappels au Règlement, les délibérations de la Chambre ou toute autre question relative aux fonctions et responsabilités d'un député. Il lui incombe aussi de veiller chaque jour à la production et à l'impression du *Feuilleton* ainsi que des *Procès-verbaux* de la Chambre, en plus d'avoir la garde des dossiers et autres documents de la Chambre, y compris des projets de loi durant tout le processus législatif et les délibérations qui y ont trait.

Le greffier est mêlé de très près à tout ce qui touche l'administration des services de la Chambre, dont la direction du personnel législatif, le versement des indemnités et traitements, la prestation des services financiers, de logistique et de sécurité, de même que des services liés à la Bibliothèque, à la publication des *Débats* et aux comités.

Ni le greffier de la Chambre, ni les greffiers adjoints n'ont le statut de fonctionnaires. Dans la plupart des provinces, le greff-

fier est nommé par décret du lieutenant-gouverneur en conseil, sauf en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard, où cela se fait par voie de résolution de l'Assemblée législative. Tout comme le greffier de la Chambre des communes, le greffier du Sénat et greffier des Parlements est nommé par décret.

Origines de la fonction

Née au XIII^e siècle, la fonction de greffier a été maintenue sans interruption depuis. Le Parlement a chargé une personne de lui servir de secrétaire-archiviste pour la première fois en 1363, et bien qu'il ne soit pas de mise et même assez imprudent de se livrer à des commentaires sur des greffiers au Bureau encore en exercice ou retraités depuis peu, une brève remarque au sujet de deux greffiers britanniques peuvent nous aider à mieux cerner la nature de cette profession plutôt floue.

Le premier greffier adjoint de l'histoire, John Rushworth, est entré en fonction à la Chambre des communes britannique en avril 1640, à la demande du greffier des Communes, Henry Elsing. L'entrée fracassante de Charles 1^{er} d'Angleterre à la Chambre des communes, le 4 avril 1642, pour exiger que cinq députés lui soient livrés sur-le-champ demeure l'un des moments les plus dramatiques de la longue histoire du Parlement. Beaucoup d'artistes ont tenté, depuis, de capter et de recréer cette scène, mais le plus connu de ces tableaux, qui pend à proximité du couloir central à Westminster, nous montre Charles bouche bée devant le président Lenthall qui refuse de lui livrer les députés en cause. Immédiatement à gauche de cette scène dramatique, on voit le Bureau où le greffier adjoint, John Rushworth, prend assidûment des notes pour le *Journal*, tandis que, pétri de peur, le greffier, Henry Elsing, regarde par-dessus son épaule. Certains greffiers adjoints actuels seraient peut-être tentés de dire que rien n'a changé en plus de trois siècles! Il se peut fort que, si le greffier adjoint de l'époque n'avait pas pris soigneusement note des événements du 4 janvier 1642, l'un des moments les plus graves de l'histoire du Parlement aurait été perdu pour la postérité.

Tout ce qui s'y passe d'important est consigné dans les Journaux de la Chambre, dont la tenue est l'une des principales responsabilités du greffier et de ses adjoints.

C'est surtout de l'auteur de l'ouvrage qui fait autorité en matière de pratiques parlementaires dans tout le Commonwealth dont chacun se souvient, lorsque le nom de l'ancien greffier de la Chambre des communes britannique (1871), sir Thomas Erskine May (1815-1886), est évoqué. L'on ne saurait trop faire ressortir cependant que, sans le travail assidu et savant des greffiers qui lui ont succédé et de leurs adjoints, les premières éditions d'*Erskine May* seraient tout à fait désuètes, au point de

ne plus guère être utiles. Fascinante pour tout greffier au Bureau, la lecture du journal privé d'Erskine May l'est aussi pour tous ceux qu'intéresse la vie parlementaire du siècle dernier. L'ouvrage révèle en outre qu'il ne lui aurait peut-être pas été facile de démontrer l'impartialité politique si essentielle pour réussir aujourd'hui, comme en témoigne le contenu d'une note personnelle adressée au premier ministre de l'époque, William Gladstone :

*Chambre des communes
Le 3 février 1871*

*Monsieur,
Les mots me manquent pour exprimer ma gratitude pour toutes vos gentillesses et l'estime que vous me manifestez par cette nomination. Il m'est particulièrement agréable de l'avoir reçu de vos mains, et la façon dont cette faveur m'a été accordée la rend deux fois plus agréable. Permettez-moi d'ajouter que j'espère avoir longtemps le plaisir d'assister, de ma place au Bureau, à vos triomphes constants en tant que leader de la Chambre des communes.
Veuillez croire, Monsieur, en ma sincère reconnaissance.*

T. Erskine May

Greffiers canadiens notables

Deux noms viennent immédiatement à l'esprit lorsqu'on songe aux greffiers du Parlement fédéral. John George Bourinot a été greffier de la Chambre des communes de 1880 jusqu'à sa mort en 1901. Bien connu pour son étude sur la procédure parlementaire, il a écrit plusieurs autres livres et articles savants. Arthur Beauséne a été greffier de la Chambre pendant 24 ans, de 1925 jusqu'à sa retraite en 1949. Il est aussi l'auteur d'un livre sur la procédure parlementaire qui a fait l'objet plusieurs fois de révisions et d'ajouts depuis son décès.

Outre Bourinot et Beauséne, plusieurs greffiers, tant à Ottawa que dans les provinces, ont produit des outils professionnels destinés à faire mieux comprendre la jurisprudence et les

pratiques parlementaires. Signalons notamment le *Règlement annoté de la Chambre des communes*, publié en 1989 avec l'autorisation du greffier de la Chambre des communes, Robert Marleau; *Parliamentary Practice in British Columbia*, troisième édition, 1997 (la première édition est parue en 1981), du greffier de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, George MacMinn; et plusieurs éditions du *Précis de procédure*, produit par la Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes. Celle-ci a également publié, à l'instar de certaines assemblées provinciales, un recueil de résumés des principales décisions rendues par le Président. L'Assemblée nationale du Québec publie chaque année, par exemple, avec l'autorisation de son secrétaire général, Pierre Duchesne, un *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*.

Plusieurs autres greffiers méritent une mention à cause de leur longévité ou pour d'autres raisons. En Colombie-Britannique, la palme de l'endurance revient à E.K. DeBeck, c.r., qui a été greffier de l'Assemblée de 1949 à 1973. Tenu en grande estime à la fois par ses collègues et les députés, « Ned », comme chacun l'appelait, avait pratiqué le droit et était surintendant des courtiers au moment de devenir greffier de l'Assemblée. À son décès, à l'âge de 91 ans, le président en exercice dit à son sujet : « Dans un milieu souvent marqué par un manque de courtoisie, c'était un modèle de calme et de bonnes manières. Tout en paraissant frêle au point d'être emporté par un coup de vent, il était aussi résistant que les herbes hautes de la pampa et demeurait, sur le plan de la mémoire et de la perception des choses, plus alerte que toute autre personne de son âge. Il restera vivant non seulement dans les *Journaux* de l'Assemblée, mais aussi dans les règles de conduite parlementaires qu'il a contribué à maintenir. » Ned, qui n'a jamais perdu son sens de l'humour, même en situation de crise, était bien plus que le dépositaire des règles parfois arides de procédure. Il était, à tous égards, le confident des députés et c'est à juste titre qu'on l'a appelé, dans la notice nécrologique parue dans le *Victoria Colonist* du 14 janvier 1975, le « Père de l'Assemblée ». Le grand salon de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique porte son nom.

À cause des circonstances inhabituelles qui ont entouré leur carrière, d'autres anciens greffiers méritent peut-être d'être signalés. Deux anciens greffiers provinciaux de la Saskatchewan, par exemple, ont par la suite occupé des fonctions semblables à Ottawa. Greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan de 1960 à 1969, Charles Beverley Koester a ensuite été greffier de la Chambre des communes de 1980 à 1987. Gordon Barnhart, qui lui a succédé en Saskatchewan, a occupé ce poste de 1969 à 1989, pour ensuite devenir greffier du Sénat de 1989 à 1994.

En Ontario, le major Alexander Lewis a été greffier de 1926 à 1954 et son fils, Roderick Lewis, c.r., lui a succédé de 1955 à 1986. Betty Duff, de Terre-Neuve, a été la première femme à

occuper les fonctions de greffier dans une assemblée législative canadienne.

Il va de soi que le Bureau du greffier ne se résume pas au seul greffier. Il y a toujours eu, dans chaque entité législative, des greffiers suppléants ou adjoints, des greffiers législatifs et d'autres greffiers au Bureau qui n'ont pas peu contribué au rayonnement du parlementarisme au Canada. Signalons notamment Gordon Dubroy, greffier adjoint de la Chambre des communes du Canada, où il a été greffier au Bureau de 1968 à 1975. Avant d'assumer cette fonction, il avait été chef des *Journaux* anglais. Très au fait de la procédure et d'une personnalité très pittoresque, Gordon avait une mémoire prodigieuse des physionomies, des noms et des circonscriptions. Quelques jours à peine après l'ouverture d'une nouvelle législature, il pouvait se lever en Chambre et sans notes identifier chacun des 264 députés sans jamais se tromper. Lorsque d'innombrables greffiers au Bureau des différentes provinces faisaient appel à lui, il n'hésitait pas à leur prodiguer ses conseils.

Évolution récente de la fonction

Le poste de greffier au Bureau a évolué au cours des deux dernières décennies. La composition du Bureau, le va-et-vient des greffiers, leur mobilité entre les diverses entités législatives, le perfectionnement des greffiers canadiens, les innovations techniques et les réformes de la procédure y sont pour quelque chose. Le nombre accru de députés, la durée et la fréquence croissantes des sessions, l'ampleur et la complexité des programmes législatifs et des plans de dépense du gouvernement, l'accroissement du travail en comité, et la complexité toujours plus grande du rôle des députés ont aussi contribué à modifier le rôle du greffier. L'expansion globale des budgets pour l'ensemble des entités législatives, passés de 257 millions de dollars en 1981 à 530 millions en 1996 (selon *Canadian Legislatures* de Fleming, 1997, 11^e édition), témoigne des responsabilités additionnelles qui incombent au greffier.

D'où le passage à une gestion plus professionnelle des assemblées législatives dans les années 1980. Les bureaux de régie interne et comités de gestion des assemblées législatives ont proliféré à la fin des années 1970 et au début des années 1980. À mesure qu'ils affermissaient leur pouvoir administratif sur la cité parlementaire, les responsabilités de gestion du greffier pour assurer le contrôle global de l'administration et des dépenses de chaque assemblée augmentaient d'autant.

Les progrès technologiques rapides ont récemment permis aux assemblées parlementaires d'offrir une panoplie plus dynamique et moins coûteuse de services aux députés. Le déroulement des travaux parlementaires a bien changé en vingt ans. Sous la gouverne de leurs greffiers, les assemblées ont adopté de nouvelles technologies de plus en plus poussées, ce qui a eu pour effet de modifier complètement le cadre procédural et administratif dans lequel les greffiers travaillent.

Voici certaines de ces récentes initiatives technologiques :

- Les délibérations de la plupart des assemblées législatives du Canada sont diffusées intégralement sur une chaîne de télévision spécialisée. Cela s'est aussi étendu aux travaux de certains comités parlementaires, lorsqu'il y a lieu.
- Dans certaines entités législatives, comme la Chambre des communes et le Manitoba, les comités parlementaires font appel aux vidéoconférences par lignes téléphoniques entre deux ou plusieurs centres équipés en conséquence.
- Les assemblées législatives se sont également dotées de réseaux locaux pour offrir des services de courrier électronique et d'Intranet. Les sites Internet diffusent de l'information sur pratiquement tous les aspects des travaux de chaque assemblée, de l'état des mesures législatives et du feuillet quotidien de la Chambre à la composition des comités. L'Internet permet maintenant de diffuser plus efficacement à plus de gens bon nombre de documents parlementaires produits par le Bureau du greffier.
- La Chambre des communes a adopté l'informatique pour consigner, au Bureau, ce qui se passe en Chambre, remédiant ainsi au problème de l'entrée rapide des données dans le pluriel et le relevé chronologique, ainsi que la transmission de l'information par les greffiers au Bureau.
- L'Assemblée législative de l'Ontario a adopté un dispositif électronique qui indique à tous les députés les limites de temps prescrites par le Règlement, comme la durée prévue de la période de questions, la durée limite des discours et la durée effective des discours prononcés.
- La Chambre des communes a aussi muni le président et les greffiers au Bureau d'un chronomètre qui leur donne un compte à rebours du temps dont dispose chaque intervenant.
- Une liste de roulement complète sur laquelle figurent les députés qui souhaitent intervenir, en indiquant leur circonscription et leur affiliation politique, est fournie au président de la Chambre des communes.
- Le greffier de la Chambre des communes peut, du Bureau, faire apparaître des notes concernant la procédure sur l'écran du président pendant qu'il occupe le fauteuil.

L'Association des greffiers du Canada permet à ses membres de mettre en commun leurs expériences parlementaires d'intérêt mutuel et d'échanger de l'information sur tout sujet lié à leurs fonctions, notamment par le biais de ses colloques annuels de perfectionnement et sa publication trimestrielle, les *Échos de la Table*. Un serveur de fichiers et des sites de transfert des dossiers ont notamment été créés pour permettre l'é-

change automatisé d'information entre membres de l'Association par le courrier électronique de l'Internet. Depuis le début des années 1980, l'Association a établi d'étroites relations de travail avec l'American Society of Legislative Clerks and Secretaries. Les deux associations organisent conjointement tous les deux ans un colloque de perfectionnement. D'autre part, les greffiers ont multiplié, à des fins d'apprentissage et de perfectionnement, les possibilités d'échanges et de détachements auprès d'autres entités.

Les greffiers participent en outre depuis 1988 à un programme de conférences annuelles, dans le cadre duquel deux greffiers font le tour des universités pour parler aux étudiants de la vie parlementaire. Les étudiants peuvent ainsi entendre directement de la bouche d'un greffier en exercice, qui est bien placé pour parler d'autorité de beaucoup de choses, un autre aperçu du parlementarisme. Cette pratique va directement dans le sens des responsabilités de sensibilisation et d'information du public qui incombent au greffier et qui ont aussi donné lieu à la publication ou à la diffusion électronique de divers textes sur le processus parlementaire.

Conclusion

Toute une gamme d'événements, parfois positifs, parfois quasi négatifs, a balisé depuis vingt ans le vécu des greffiers en matière de procédure. Parmi les premiers, signalons l'élection des présidents d'assemblée au vote secret, la limitation de la durée des discours et du retentissement des sonneries lorsque les députés sont convoqués pour un vote par appel nominal, la simplification des travaux de crédit, l'habilitation des comités à entreprendre des études, et l'extension du champ des affaires émanant des députés. Depuis deux décennies, les greffiers ont aussi assisté, sur le parquet de la Chambre, à toutes sortes de manœuvres procédurales et à bien des tiraillements politiques. Ils ont été témoins, pendant cette période, du perfectionnement des techniques d'obstruction systématique, du recours aux sonneries d'appel et aux pétitions interminables, des demandes répétées de votes consécutifs par appel nominal, des motions de remplacement qui se succèdent à l'infini, des séances-marathon où la Chambre siège jour et nuit pour se prononcer sur les milliers de propositions d'amendement, et de la prolifération « d'expressions non parlementaires » de plus en plus imagées.

L'évolution de leur fonction s'est fortement accélérée au cours des vingt dernières années, sur le plan tant de la procédure que de l'administration, mais les greffiers actuels, dans le sillage direct de leurs prédécesseurs, continuent, seuls au Bureau, de servir le Parlement avec discrétion, efficacité et professionnalisme.

Articles connexes de numéros antérieurs de la *Revue parlementaire canadienne*

- Margaret Banks. *Nouveau regard sur les ouvrages parlementaires de Bourinot*, vol. 15 (1) : 19-25, 1992.
- Gordon Barnhart. *Le bureau de l'Assemblée législative de la Saskatchewan*, vol. 8 (3) : 13-15, 1985.
- Paul Benoit. *La pensée politique de John George Bourinot*, vol. 7 (3) : 6-10, 1984.
- Charles Bogue. *Le nouveau règlement anglais de l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 17 (4) : 17-19, 1994.
- Michael Clegg. *L'Association des conseillers parlementaires du Canada*, vol. 8 (1) : 10-11, 1985.
- C.E.S. Franks. *Le Dr C.B. Koester tel que je l'ai connu*, vol. 21 (1) : 27-29, 1998.
- Roderick Lewis. *Question de privilège et rappel au Règlement en Ontario*, vol. 5 (4) : 11, 1982.
- Henry Muggah. *Association des secrétaires généraux parlementaires du Canada*, vol. 2 (4) : 31, 1979.
- Mathieu Proulx. *La Banque de données Samuel-Phillips en procédure parlementaire*, vol. 17 (4) : 13-16, 1994.