
Les secrétaires parlementaires pendant la 1^{re} session de la 36^e législature

par David Gamache Hutchison

Le présent article traite de l'histoire et du statut juridique du secrétaire parlementaire ainsi que de l'expérience vécue de certains secrétaires parlementaires de la 1^{re} session de la 36^e législature. Dans un système politique où les députés d'arrière-ban sont quelquefois traités de « rien du tout », ces députés exécutifs exercent-ils une influence tangible sur la gouvernance du Canada?

Institué au Canada pendant la Première Guerre mondiale, le poste de secrétaire parlementaire offre aux simples députés l'occasion d'acquérir de l'expérience exécutive et ministérielle, tout en permettant au premier ministre et aux ministres de premier plan de mesurer leurs capacités. Le poste offre aussi au gouvernement un moyen de récompenser des simples députés loyaux ou de retenir des francs-tireurs gênants. En permettant de coopter ces derniers, le poste restreint ceux qui cherchaient jadis à contester le parti au pouvoir.

Des études révèlent que le statut juridique du poste est ambigu, que ses rôles et ses responsabilités ne sont pas définis et que son impact est imprévisible. Or, ce manque de définition a pour effet de réduire l'influence que peuvent exercer les secrétaires parlementaires sur la gouvernance du Canada.

Histoire

Le poste canadien a ses origines dans la tradition parlementaire britannique. Bien qu'il soit difficile de déterminer clairement comment et quand le poste générique de « secrétaire parlementaire ou sous-secrétaire » a vu le jour, la plupart des observateurs le font remonter au XVIII^e et au XIX^e siècles, lorsque les « ministres du monarque » se sont transformés en gouvernement ministériel moderne. Comme les ministres et les secrétaires d'État étaient investis de plus en plus de pouvoirs, les lois prévoyaient généralement la création d'un

sous-secrétaire d'État et les ministres étaient souvent, mais pas toujours, pourvus d'un secrétaire parlementaire¹. La première fois qu'il est question au Canada d'un poste de secrétaire parlementaire remonte peut-être à 1850, lorsque Robert Baldwin, un des premiers promoteurs du gouvernement responsable, recommande que la province du Canada établisse une deuxième « charge politique » pour aider les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Sir Charles Adderly, sous-secrétaire parlementaire aux Colonies, a piloté l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* à la Chambre des communes britannique en 1867 au nom du secrétaire aux Colonies, lord Carnavan, qui siégeait à la Chambre des lords.

À l'aube du XX^e siècle et à mesure qu'augmentent les responsabilités des ministres fédéraux, nombreux sont ceux qui proposent de les soulager de certaines de leurs tâches tout en assurant la formation de ministres en herbe. En 1887, le premier ministre John A. Macdonald établit trois « sous-ministres » au bureau du solliciteur général pour aider le ministre de la Justice et des contrôleurs des douanes et du revenu de l'intérieur pour aider respectivement le ministre du Commerce et le ministre des Finances. Au sujet de ces « sous-ministres », Macdonald déclara : « Il est aussi stipulé que les chefs de ces sous-ministères seront des sous-secrétaires qui seront appelés à assister aux réunions du cabinet, mais qu'ils n'en feront pas partie². » Néanmoins, les parlementaires souhaitaient de plus en plus qu'on dote officiellement les ministres d'un secrétaire parlementaire, tout comme en Grande-Bretagne on avait doté les secrétaires d'État d'un sous-secrétaire et les ministres d'un secrétaire parlementaire³.

Cependant, la création du poste de secrétaire parlementaire au Parlement fédéral remonte finalement à la guerre. Afin d'alléger le lourd fardeau du ministre des Affaires extérieures

David Gamache Hutchison a été stagiaire parlementaire en 1998-1999. Le présent article s'inspire d'un mémoire qui lui a valu le prix Alf Hale du meilleur mémoire rédigé par un stagiaire parlementaire en 1998-1999.

et du ministre de la Milice et de la Défense, le premier ministre Robert Borden leur adjoint en 1916 comme secrétaire parlementaire respectivement Hugh Clark, député de North Bruce, et Fleming McCurdy, député de Shelburne et Queens. En 1918, un troisième secrétaire parlementaire est adjoint au ministre responsable du retour des soldats à la vie civile. Les premiers secrétaires parlementaires sont nommés par décret du conseil et touchent un supplément de 5 000 \$ par an⁴. Bien que Borden semble avoir sérieusement voulu reproduire le système britannique, les trois postes de secrétaire parlementaire sont disparus pendant la 13^e législature en 1921.

Le secrétaire parlementaire ne réintègre la pratique parlementaire canadienne que pendant la Seconde Guerre mondiale. Dans le discours du Trône de 1943, le gouvernement King fait état d'un besoin d'adjoints ministériels. Par décret du conseil, King nomme sept « adjoints parlementaires ». Voici un extrait de la motion pourvoyant au paiement de leur supplément :

« ...nommé par le Gouverneur en conseil comme adjoint parlementaire pour aider un ministre de la couronne en la manière et dans la mesure que ce ministre peut déterminer, et représenter le ministère à la Chambre des communes en l'absence du ministre de ce ministère, d'un traitement de 4,000 \$ par année⁵... »

Cette motion et le débat dont elle a fait l'objet exposent pour la première fois le rôle et les responsabilités du nouveau poste. King précise : « Au point de vue des attributions des adjoints des ministres, on s'attend à ce qu'ils aident le ministre de toute façon que ce dernier jugera la plus avantageuse⁶. » Il souligne également que, bien qu'agréés par le ministre, les adjoints parlementaires ne seront pas tenus responsables de leur administration comme l'est normalement un ministre. Même s'ils sont habilités à agir et à parler au nom du ministère et du ministre, c'est finalement le ministre qui est responsable devant le Parlement. Néanmoins, les rôles et les responsabilités du nouveau poste manquaient de clarté peut-être autant que son titre. Dans le même discours, King se sert de trois termes pour désigner le nouveau poste : « ministre adjoint » « adjoint de ministre » et « assistant parlementaire ».

Les adjoints parlementaires ont continué d'être nommés sans fondement législatif jusqu'en 1958, lorsque le gouvernement conservateur de John Diefenbaker cesse de le faire en prévision de l'adoption d'une loi à ce sujet. Fort de la plus grosse majorité dans l'histoire de la Chambre des communes canadienne, le gouvernement Diefenbaker fait adopter en 1959 la *Loi sur les secrétaires parlementaires*. Cette loi non seulement donne au poste son titre actuel, mais en précise les attributions, qui étaient restées si floues sous les gouvernements King et Saint-Laurent. L'article 3 de la loi se lit comme suit : « Le ou les secrétaires parlementaires d'un ministre doivent aider le ministre de la manière qu'il prescrit. »

Au cours du débat sur le projet de loi, Diefenbaker déclare : « Ce régime fournira un stage d'apprentissage aux députés qui seront choisis pour occuper ce poste élevé et important (ministre)⁷. » Cette déclaration donne à entendre que les secrétaires parlementaires exerceront des fonctions de nature ministérielle et qu'ils pourront être envisagés comme candidats à des postes ministériels. Même si la loi conférait une plus grande mesure de crédibilité et de définition au poste, Diefenbaker en accentue l'ambiguïté pendant le débat en deuxième lecture. En réponse à une question d'un député de l'opposition, le premier ministre déclare : « Le député a demandé si les secrétaires parlementaires auraient le statut de ministres de second ordre, et sans réserve, je déclare que non⁸. » Essentiellement, Diefenbaker s'assurait que ses secrétaires parlementaires jouiraient du même flou que leurs prédécesseurs les adjoints parlementaires tout en créant le précédent sur lequel se fonde le rôle des secrétaires parlementaires actuels. La loi de 1959 prévoyait également que les secrétaires parlementaires seraient nommés pour une période de douze mois.

En 1971, la *Loi sur les secrétaires parlementaires* est modifiée par l'article 25 de la *Loi sur l'organisation du gouvernement*. Au lieu de clarifier le rôle et les attributions du secrétaire parlementaire, elle prévoit qu'il y aura autant de secrétaires parlementaires que de ministres rémunérés aux termes de la *Loi sur les traitements*.

Alors que c'est la guerre qui a fait ressentir le besoin de secrétaires parlementaires sous les gouvernements Borden et King, on peut dire que ce sont les majorités des gouvernements Diefenbaker et Trudeau qui l'ont renforcé. Diefenbaker, avec la plus grosse majorité jamais obtenue jusqu'alors dans l'histoire du Canada, et Trudeau, avec la première majorité libérale en onze ans, ont pu être motivés autant par le besoin d'occuper et de discipliner les députés d'arrière-ban que par le besoin de prêter main-forte à des ministres surchargés.

Statut juridique

Il n'est fait mention qu'une fois du secrétaire parlementaire dans le Règlement de la Chambre des communes :

« Un ministre de la Couronne, ou un secrétaire parlementaire agissant au nom d'un ministre, peut, de son siège à la Chambre, déclarer qu'il se propose de déposer sur le Bureau de la Chambre, tout rapport ou autre document qui traite d'une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement et, cela fait, le rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été déposé à la Chambre⁹. »

Le secrétaire parlementaire fait par ailleurs l'objet de deux arrêts du Président. Le premier, en 1974, stipule qu'il n'a pas le droit de poser des questions aux gouvernements puisqu'il a la

responsabilité de répondre au nom du gouvernement. Le deuxième, en 1984, précise qu'il peut faire des déclarations au nom du ministre pendant la période de temps allouée aux déclarations ministérielles¹⁰.

Le manque d'un pouvoir conféré par la loi dont souffre le secrétaire parlementaire n'a d'égal que l'obscurité des fondements constitutionnels de son poste. Au début du XX^e siècle, Édouard VII objecte avec succès que le sous-secrétaire aux Colonies, Winston Churchill, ne peut pas être admis au cabinet au motif qu'un subordonné ne saurait faire partie du même conseil que son supérieur. Bien que le roi ait fait clairement ressortir que le cabinet britannique était hors de portée du jeune Winston Churchill, il n'a pas justifié en droit l'interdiction faite à un secrétaire parlementaire de siéger au cabinet. Le statut constitutionnel du secrétaire parlementaire canadien est également ambigu. Le secrétaire parlementaire fait-il partie du pouvoir exécutif? Du ministère? Ou est-il simplement une émanation de la responsabilité ministérielle? En 1946, A.D.P. Heeney tente de définir le statut constitutionnel du secrétaire parlementaire lorsqu'il déclare que les adjoints parlementaires de King n'étaient ni ministres, ni membres du Conseil privé, ni membres d'un comité du Conseil privé (cabinet), ni membres du ministère¹¹. S'il définit les secrétaires parlementaires de façon négative, Heeney ne le fait pas de façon positive.

Depuis l'entrée en vigueur du Code sur les conflits d'intérêts en 1994, le secrétaire parlementaire doit répondre aux mêmes normes éthiques que les ministres.

C'est pourquoi il lui est conféré le statut de titulaire de charge publique au même titre que les ministres, les membres du personnel des ministres et les personnes nommées à une charge à plein temps par le gouverneur en conseil¹². Or, bien que son statut de titulaire de charge publique l'astreigne aux mêmes normes éthiques que ses supérieurs, il ne lui confère pas de pouvoirs ministériels au Parlement ou dans son ministère. Pour définir le statut constitutionnel du secrétaire parlementaire, il faut d'abord se rappeler qu'il n'est pas admis au Conseil privé de la Reine et qu'il ne peut donc pas être nommé ministre et faire partie du ministère¹³. Au Canada, le cabinet et le ministère sont habituellement considérés comme un seul et même organisme. Par conséquent, les secrétaires parlementaires sont, dans un certain sens, des députés d'arrière-ban qui sont indirectement rattachés au cabinet par le truchement du ministre.

Sélection

Les secrétaires parlementaires sont nommés par décret du conseil pour un mandat d'un an (le plus souvent renouvelé une fois) et reçoivent un supplément de rémunération de 10 700 \$.

En 1943, Mackenzie King offre les aperçus suivants sur la sélection des secrétaires parlementaires :

« Il importe, relativement à la nomination de sous-secrétaires, de consulter les ministres intéressés. C'est le premier ministre lui-même qui fait la nomination, mais il lui faut au préalable consulter le ministre à la direction du ministère où servira le sous-secrétaire. J'ai constaté, dans la formation de cabinets, qu'il est toujours très difficile et parfois très désagréable d'avoir à fixer son choix, pour en faire des collègues, sur certaines personnes en en laissant d'autres de côté pour des raisons dont il doit être tenu compte, au pays, dans la plupart des nominations que nous faisons, raisons d'ordre géographique, d'ordre ethnique, d'ordre religieux, et le reste¹⁴. »

Bien que la sélection relève exclusivement du premier ministre, les nominations sont coordonnées par son chef de cabinet. Les ministres sont habituellement consultés, mais la sélection des secrétaires parlementaires sert aussi les intérêts et les objectifs du Cabinet du premier ministre.

Traditionnellement, l'équilibre évident à respecter entre le ministre et le secrétaire parlementaire est d'ordre religieux et linguistique. Cependant, dans une société de plus en plus laïque et avec une députation libérale exceptionnellement régionalisée, ce facteur perd de son importance. Néanmoins, sur le plan linguistique, sur les 26 secrétaires parlementaires de la 1^{re} session de la 36^e législature, 11 avaient pour langue maternelle l'autre langue officielle que celle du ministre. Il y a eu des cas où le gouvernement a observé un équilibre linguistique et régional. Par exemple, Eleni Bakopanos, allophone bilingue de Montréal, a aidé la ministre unilingue de la Justice, Anne McLellan, dans le cadre des annonces et des conférences de presse. Sur le plan de l'équilibre régional, l'exemple évident est Reg Alcock, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires intergouvernementales, Stéphane Dion. Comme l'unité nationale est la préoccupation première du ministre Dion, un Québécois, il est logique qu'un député de l'Ouest lui soit adjoint comme secrétaire parlementaire. Avec l'augmentation du nombre des femmes à la Chambre, le sexe entre de plus en plus en ligne de compte dans le processus de sélection. Compte tenu que la Chambre compte 60 femmes (20 p. 100), sur les 26 secrétaires parlementaires, sept étaient des femmes (27 p. 100) et sept étaient du sexe opposé à celui du ministre.

Cependant, en plus des considérations mentionnées par Mackenzie King, d'autres facteurs sont intervenus dans la sélection des secrétaires parlementaires au cours de l'évolution du gouvernement Chrétien. Voici ce que déclare John

Godfrey : « De mon point de vue, il y a eu trois fournées de secrétaires parlementaires. La première se composait essentiellement de députés élus en 1988, à qui on donnait un prix de consolation faute de les avoir nommés au Cabinet. La deuxième (1995-1997) se composait de nouveaux venus qui n'avaient pas été nommés au Cabinet. La troisième se compose de députés qui n'ont pas été nommés au Cabinet et qui ont raté les deux premières. À mesure que la législature avance en âge, il devient évident qu'il y a de moins en moins de places où caser les gens¹⁵. » Les propos de Godfrey sont de nature à nous faire soupçonner que l'institution du secrétaire parlementaire ne sert pas nécessairement de pépinière d'étoiles montantes, mais de moyen d'apaiser ceux qui ne parviennent pas à être nommés au cabinet.

Perspectives de carrière

Pour beaucoup, le poste de secrétaire parlementaire sert de tremplin dans leur carrière parlementaire. Comme le déclarait Diefenbaker, le secrétaire parlementaire doit se comporter comme un apprenti et chercher à se familiariser avec les ficelles du métier de ministre. Cependant, à en juger par la tendance du gouvernement Chrétien, ce ne semble pas être le cas. Au lieu de servir à former les prochains ministres, le poste est devenu un moyen de récompenser les députés loyaux, de faire taire les rebelles ou d'occuper ceux qui autrement seraient oisifs. Qu'ils soient exceptionnels, médiocres ou abominables, ils sont essentiellement assurés d'occuper le poste pendant deux ans. En février 1996, les 23 secrétaires parlementaires ont été congédiés en recevant la même lettre type du premier ministre et remplacés. Il a été tenu compte ni du rendement, ni des connaissances acquises ni de la relation de travail qui s'était nouée avec le ministre. Voici ce qu'on peut lire dans le communiqué publié par le Cabinet du premier ministre au moment de cette première purge de secrétaires parlementaires :

« Vu l'abondance de députés talentueux et engagés qui évoluent dans notre groupe parlementaire, je pense qu'il est important d'accorder au plus grand nombre possible la chance d'acquérir cette expérience précieuse au sein de l'appareil exécutif », a conclu le Premier ministre¹⁶. »

Comme il ressort du *tableau 1*, depuis la création de la charge, le mandat des secrétaires parlementaires a duré en général un à deux ans et demi. Or, même s'il est évident que la tradition renforce la pratique du gouvernement Chrétien, est-ce nécessairement la meilleure politique? Dans des entrevues menées d'avril à mai 1998, d'anciens secrétaires parlementaires ont exprimé des opinions bien senties sur la question.

Certains pensent que tout le monde devrait avoir son tour, d'autres que le système de roulement de deux ans constitue une

Tableau 1
Durée du mandat des secrétaires parlementaires

Premier ministre	Période	Nbr. de nominations de SP	Durée moyennedu mandat en année
King	1943-1948	20	1,5
St. Laurent	1948-1957	28	2,5
Diefenbaker	1957-1963	36	1,1
Pearson	1963-1968	30	1,5
Trudeau	1968-1979	202	1,0
Clark	1979-1980	22	0,75
Trudeau-Turner	1980-1984	94	1,3
Mulroney/Campbell	1984-1993	180	1,5
Chrétien	1993-1998 (juillet)	90	1,5

faillite évidente du poste. Stan Keyes, ancien secrétaire parlementaire du ministre des Transports (1996-1998), affirme : « Vous avez bâti une relation avec le ministre, obtenu le respect du ministère et acquis une bonne connaissance du portefeuille. Puis, soudain, on vous limoge en vous remplaçant par une personne sans expérience. L'efficacité de l'administration publique s'en trouve compromise. » Maurizio Bevilacqua, ancien secrétaire parlementaire des ministres du Travail et du Développement des ressources humaines (1993-1996), déclare : « Si tout le monde doit pouvoir devenir secrétaire parlementaire, que faut-il penser de la valeur de l'institution? » Pour sa part, Clifford Lincoln, ancien secrétaire parlementaire du ministre de l'Environnement (1993-1996), observe ce qui suit : « S'il est bon que les secrétaires parlementaires quittent automatiquement leur poste après deux ans, pourquoi n'en irait-il pas de même des ministres, du président de la Chambre ou des présidents de comité? C'est une création artificielle, qui ne tient pas debout. C'est pourquoi on trouve de plus en plus des gens qui ne sont pas à leur place. À mon avis, l'institution du secrétaire parlementaire s'en trouve banalisée. » Bien qu'il soit facile de comprendre les frustrations des anciens secrétaires parlementaires qui aimaient leur travail et en tiraient fierté, Morris Bodnar offre une autre perspective sur la question. « Au début, il était clair que quelques secrétaires parlementaires n'étaient pas à leur place; après tout, lorsqu'un gouvernement arrive au pouvoir, tous les députés ne sont pas connus. Le système de roulement de deux ans est donc un excellent moyen de permettre au premier ministre de remplacer des secrétaires parlementaires sans offenser personne. On peut facilement faire ses preuves en

deux ans et, si on les fait, on finira bien par se souvenir de vous. »

De nombreux secrétaires parlementaires ont accédé à des postes plus élevés. Maurizio Bevilacqua est devenu président du Comité des finances; Mary Clancy, secrétaire parlementaire de la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de 1994 à 1996, est devenue consule générale du Canada à Boston; John Harvard, secrétaire parlementaire du ministre des Travaux publics en 1996, a dirigé le Groupe de travail du premier ministre sur les provinces de l'Ouest; Joe Fontana, secrétaire parlementaire du ministre des Transports de 1993 à 1996, est devenu président du groupe parlementaire national; enfin, Peter Milliken, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre de 1993 à 1996, est devenu vice-président de la Chambre. Cependant, le nombre d'anciens secrétaires parlementaires qui ont accédé au cabinet reste faible. Parmi les députés qui ont été secrétaires parlementaires depuis 1993, seuls Fred Mifflin (ministre des Affaires des anciens combattants), Herb Dhaliwal (ministre du Revenu national), Lyle Vanclief (ministre de l'Agriculture) et Claudette Bradshaw (ministre du Travail) ont obtenu un maroquin. Hedy Fry est devenue secrétaire d'État (Situation de la femme). Bien que ce soit fort peu, ce qui est remarquable, c'est que le premier ministre Chrétien semble attacher personnellement une grande importance à la charge comme moyen d'apprentissage. Le biographe du premier ministre, Lawrence Martin, fait abondamment état de l'influence que son stage (1966-1967) comme secrétaire parlementaire de Mitchell Sharp, alors ministre des Finances, a exercée sur la carrière de Chrétien. Martin écrit :

« Sharp a personnellement demandé que Chrétien soit son secrétaire parlementaire. Il appréciait chez lui l'application, le sérieux, le dévouement et l'ambition qu'il apportait à son travail. Voilà les qualités qu'il recherchait chez un apprenti. Sous la houlette de Sharp, Chrétien s'est attelé à la tâche avec un dévouement constant. Sharp n'aurait jamais un étudiant aussi dévoué et ardent et Chrétien n'aurait jamais un maître qui s'occupe aussi bien de lui¹⁷. »

Il y avait dans le gouvernement Pearson plusieurs autres secrétaires parlementaires hors pair qui sont rapidement devenus ministres. Secrétaire parlementaire du premier ministre Lester B. Pearson en 1965, le premier ministre Trudeau est devenu ministre de la Justice en 1967 et premier ministre en 1968. Secrétaire parlementaire du ministre des Affaires du Nord et des Ressources naturelles en 1963, le premier ministre John Turner est vite devenu ministre sans portefeuille en 1965. Dans les années Pearson, 14 des 30 secrétaires parlementaires (47 p. 100) ont accédé au cabinet. Depuis 1993, Chrétien n'a nommé que 12 nouveaux ministres, dont quatre avaient été secrétaires parlementaires (Vanclief, Mifflin, Macauley et Bradshaw), deux whips (Gagliano et

Boudria), un secrétaire d'État (Christine Stewart), un président du caucus national (Jane Stewart) et un député d'arrière-ban (Andy Scott). Par ailleurs, dans les mois précédant et suivant le référendum québécois de 1995, le gouvernement Chrétien a parachuté au cabinet trois personnalités québécoises issues de la politique provinciale (Robillard), du secteur privé (Pettigrew) et du monde universitaire (Dion). Le taux de roulement est exceptionnellement faible dans le gouvernement Chrétien et, compte tenu que les secrétaires parlementaires ne sont pas toujours choisis pour être formés comme ministres, il semble que les secrétaires parlementaires aient eu des chances raisonnables d'accéder au cabinet.

Responsabilités

Au sujet des responsabilités du secrétaire parlementaire, Stéphane Dion, ministre des Affaires intergouvernementales, écrit :

« Le rôle du secrétaire parlementaire est très utile dans notre système parlementaire. Les secrétaires parlementaires sont bien placés pour communiquer l'opinion du caucus au gouvernement et pour communiquer la politique du gouvernement au caucus. En plus de la liaison avec le caucus, mon secrétaire parlementaire m'offre de précieux aperçus sur les préoccupations de ses commettants et de sa région. Bien entendu, mon secrétaire parlementaire exerce des responsabilités permanentes à la Chambre des communes, notamment lorsque je suis dans l'impossibilité d'assister à la période de questions¹⁸. »

Bien qu'il passe une bonne partie de son temps à la Chambre, le secrétaire parlementaire joue aussi un rôle important en comité et au caucus et il est souvent investi de fonctions extraparlimentaires. Il reste que, comme tout ce qui a trait aux secrétaires parlementaires, l'envergure de leur travail dépend du ministre.

Walter Bagehot soutenait que, sans le pouvoir de soutenir ou de renvoyer le premier ministre et le cabinet, la Chambre ne serait plus qu'un club de discussion¹⁹. À maints égards, les propos de Bagehot se vérifient dans le Parlement canadien contemporain. Plutôt que d'influer sur la législation, les débats à la Chambre répondent à des impératifs de procédure. Comme les ministres sont devenus des administrateurs principalement préoccupés par les dossiers, les débats parlementaires revêtent un caractère accessoire. Bien des ministres pourraient être de grands orateurs à la Macdonald et à la Laurier, mais ils ne le sont pas surtout parce qu'ils passent très peu de temps à la Chambre. C'est donc aux secrétaires parlementaires qu'il revient de piloter les projets de loi à la Chambre tout en agissant à la place des ministres lorsqu'il s'agit des jours de l'opposition, des affaires émanant des députés, des questions au Feuilleton (questions écrites) et des débats sur la motion d'ajournement.

Bien que ces tâches passablement humbles ne soient guère valorisantes, elles remplissent une fonction importante. Tandis que les ministres travaillent à gouverner le pays, les secrétaires parlementaires s'occupent des affaires courantes de la Chambre. À la Chambre, les secrétaires parlementaires tendent à être occupés dans la mesure où l'exige leur portefeuille. Comme le portefeuille des Affaires intergouvernementales ne comporte pas de lourdes responsabilités législatives, Reg Alcock n'avait guère de projets de loi à piloter. À l'inverse, Eleni Bakopanos a été, pendant la 1^{re} session, la secrétaire parlementaire la plus occupée sur le plan législatif, à cause non seulement de l'importance du portefeuille de la Justice, mais aussi, selon elle, des priorités d'une Opposition officielle élue sur une plate-forme d'« ordre public »²⁰.

À l'étape de la deuxième et de la troisième lecture des projets de loi d'intérêt général comme des projets de loi d'initiative parlementaire, les secrétaires parlementaires travaillent en étroite collaboration avec les conseillers politiques du ministre, le ministère et le bureau du whip. Ils procèdent à ces consultations tout en dressant la liste des députés qui interviendront dans le débat. Dans bien des cas, le ministre tient à défendre son projet de loi en deuxième lecture, laissant à son secrétaire parlementaire le soin de le faire en troisième lecture. Il arrive aussi que le ministre s'en remette au secrétaire parlementaire pour présenter son projet de loi en deuxième lecture également. Néanmoins, les députés sont autorisés chacun à parler d'un projet de loi une fois seulement. Le plus souvent, le jour du débat, le secrétaire parlementaire reçoit par courrier électronique un discours du ministère. Bien qu'il soit encouragé à personnaliser le texte, il ne le fait presque jamais. Il reçoit aussi du ministère des argumentaires et des discours à remettre aux députés du parti ministériel qui interviendront dans le débat.

Bien que les ministres assistent à l'occasion aux jours de l'opposition, ils interviennent rarement au sujet des projets et des motions d'initiative parlementaire. C'est alors le secrétaire parlementaire qui doit coordonner la contribution du gouvernement au débat. Là encore, il dresse des listes d'orateurs et reçoit du ministère les discours nécessaires. Il est à noter que l'établissement des listes d'orateurs est loin d'être une tâche de tout repos du fait que, si le débat s'épuise, il peut en résulter un vote prématuré que le gouvernement risque de perdre. Le problème, c'est que ce ne sont pas tous les députés ministériels qui s'intéressent au sujet ou qui sont disposés à en parler en s'en tenant au scénario strictement préparé par le ministère et le whip. Les réponses du gouvernement aux questions écrites et le débat sur la motion d'ajournement sont des affaires plus routinières. Les questions écrites exigent une réponse longue, détaillée ou technique, mais le député doit donner un préavis de 48 heures et préciser s'il souhaite une réponse orale. Le secrétaire parlementaire dépose régulièrement à la Chambre des réponses écrites préparées par le ministère et dont le texte paraît dans le *hansard*. S'il n'est pas

répondu aux questions écrites dans un délai de 45 jours, elles peuvent être traitées dans le cadre du débat sur la motion d'ajournement qui a lieu à 18 h 30 les lundis, mardis, mercredis et jeudis. Le secrétaire parlementaire répond alors aux questions écrites dont le délai de réponse est expiré ou aux questions auxquelles il n'a pas été répondu de façon satisfaisante pendant la période de questions. Comme lorsqu'il intervient dans les débats sur les projets de loi, le secrétaire parlementaire prononce alors une déclaration rédigée par le ministère.

Pour beaucoup de Canadiens, le travail du gouvernement se résume aux petites phrases de dix secondes extraites de la période de questions qu'ils peuvent entendre au téléjournal du soir. La participation au spectacle qu'est la période de questions reste le moment fort du travail des secrétaires parlementaires. La période de questions leur offre l'occasion d'impressionner leurs collègues ministériels et de croiser le fer publiquement avec l'opposition. Chose plus importante encore, la préparation de la période de questions leur donne accès à la stratégie du cabinet, aux mémoires ministériels et aux réunions d'établissement de la tactique du ministère. Suivant l'accès qui leur est accordé par le ministre, ils sont encouragés à assister aux réunions d'information du ministère, reçoivent un exemplaire des notes du ministre pour la période de questions et assistent à la réunion quotidienne que tient le cabinet pour préparer la période de questions et que coordonne le leader du gouvernement à la Chambre, Don Boudria.

Tous les secrétaires parlementaires ne peuvent pas participer également à la période de questions. D'abord, c'est l'opposition qui décide des questions qui sont posées. Bien qu'elles soient souvent imprévisibles, la plupart sont destinées à faire les manchettes. Ensuite, les ministres n'assistent pas tous à la période de questions. D'une part, les portefeuilles des Affaires étrangères et du Commerce international exigent de leurs titulaires de nombreux déplacements à l'étranger; d'autre part, beaucoup de ministres de premier plan tendent à sillonner le pays pour faire des annonces et assister à des activités de levée de fonds. Enfin, les secrétaires parlementaires ne répondent pas tous aux questions relatives à leur portefeuille. Lorsqu'il s'agit de dossiers délicats, ils s'en remettent au premier ministre, au vice-premier ministre ou à un autre ministre de premier plan.

Les secrétaires parlementaires du premier ministre et du leader du gouvernement à la Chambre ne répondent jamais aux questions.

En 1985, le rapport McGrath a recommandé que les secrétaires parlementaires ne fassent plus partie du comité

permanent de leur portefeuille. Le comité McGrath visait à donner plus de pouvoir à la Chambre et aux simples députés. Comme les comités étaient regardés comme des instruments de la Chambre et non pas de l'exécutif, il jugeait inacceptable que les secrétaires parlementaires y siègent comme « agents » de l'exécutif²¹. Le gouvernement Mulroney a accepté cette recommandation et, pendant plusieurs années, les secrétaires parlementaires n'ont siégé que dans les comités sans rapport avec leur portefeuille. En 1991, cependant, comme sa majorité s'était amenuisée et qu'il trouvait de plus en plus exaspérante la présence des porte-parole de l'opposition dans les comités, le gouvernement Mulroney a de nouveau permis aux secrétaires parlementaires de jouer un rôle de premier plan dans le comité de leur portefeuille. Le 2 juin 1999, le député réformiste Keith Martin a déposé la motion d'initiative parlementaire M-634 visant à revenir à la recommandation McGrath.

C'est dans les 16 comités permanents de la Chambre des communes qui sont directement chargés d'un portefeuille que les secrétaires parlementaires jouent un rôle important. En comité, le secrétaire parlementaire se fait l'avocat du ministre. Habituellement, il fait valoir les arguments du ministre et assure la liaison entre le comité et le ministre. Il va de soi que cette tâche exigeante peut occasionner des frictions entre le secrétaire parlementaire et les membres du comité. En outre, le secrétaire parlementaire joue souvent le rôle de whip au sein du comité, indiquant aux députés ministériels comment voter dans des dossiers importants et s'assurant qu'il y a toujours une majorité au moment des votes importants. À propos de cet aspect difficile de l'emploi, Karen Kraft Sloan, ancienne secrétaire parlementaire du ministre de l'Environnement (1996-1998), déclare : « Il faut que les collègues comprennent les pressions qui s'exercent sur le secrétaire parlementaire. Il faut aussi que le secrétaire parlementaire travaille de façon sensible et honnête avec ses collègues. » Il n'en reste pas moins que l'incompatibilité entre l'« indépendance » des comités et la stricte discipline de parti qui caractérise le système canadien peut être source de complications. Pendant les délibérations houleuses dont le projet de loi C-32, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, a récemment fait l'objet au Comité de l'environnement, Paddy Torsney s'est trouvée dans une telle situation. Après cinq années de travaux d'élaboration, de luttes interministérielles et de lourdes pressions de la part de l'industrie, le projet de loi a été accueilli en comité par des critiques de la part des députés de l'opposition aussi bien que des défenseurs libéraux de l'environnement Clifford Lincoln, Karen Kraft Sloan et Charles Caccia, président du Comité. C'est de peine et de misère que Paddy Torsney et le Comité ont négocié le sort de 560 amendements.

Bien que le travail à la Chambre et en comité absorbe presque tout le temps du secrétaire parlementaire, plusieurs responsabilités extraparlementaires lui incombent. Ces responsabilités semblent varier d'un secrétaire parlementaire à l'autre plus que les autres tâches. Il est parfois appelé à se faire

l'avocat et l'agent de liaison du ministre au sein du caucus. Bien que certains secrétaires parlementaires se plaignent de ne pas pouvoir intervenir librement dans les discussions en caucus, ce rôle d'avocat et d'agent de liaison semble être important dans certains cas. Témoin le rôle que Tony Valeri, secrétaire parlementaire du ministre des Finances, a joué dans les travaux d'élaboration du budget de 1999. On dit que, bien qu'il ait à l'occasion contredit le ministre des Finances, Paul Martin, il lui a servi de caution dans les intenses délibérations à huis clos. Selon un adjoint du ministre des Finances, « [s]i Paul n'aimait pas la tournure que prenait la discussion, il demandait à brûle-pourpoint à Tony : " C'est là l'opinion du caucus. Qu'en penses-tu? " »²² Comme les adjoints des ministres et les fonctionnaires ne sont pas admis au caucus, Tony Valeri a joué le rôle d'autorité sinon de représentant du caucus. Les « fonctions extraparlementaires » peuvent consister également à représenter le ministre à des activités publiques ou à rencontrer des lobbyistes et des personnalités.

Contrairement aux tâches souvent routinières dont s'acquitte le secrétaire parlementaire à la Chambre, le travail en comité et les fonctions extraparlementaires semblent lui valoir plus de responsabilités et lui permettre davantage de participer au débat politique. Il ressort néanmoins des responsabilités des secrétaires parlementaires qu'il s'agit d'un poste dont l'exécutif se sert comme d'un outil. En outre, il est clair que ces responsabilités ne sont guère de nature à augmenter le pouvoir des députés d'arrière-ban qui y sont « élevés ».

L'avenir du poste

Si l'on tient pour acquis que les forces et les faiblesses du poste de secrétaire parlementaire découlent fondamentalement de la relation entre le ministre et lui, il n'y a guère de changements possibles. Bien que, selon John Godfrey, « on ne puisse pas améliorer la relation par voie législative », on pourrait sans doute faire davantage pour la rendre plus productive. Peter Adams fait remarquer qu'« il importe de remédier au manque de mémoire institutionnelle. Si mon ministre et moi devons trouver le secret d'une bonne relation entre ministre et secrétaire parlementaire, il sera oublié et perdu après l'expiration de mon mandat²³. » Il propose que les nouveaux secrétaires parlementaires et les ministres se réunissent pour échanger librement des attentes, des scénarios et des expériences. Cette initiative serait sans aucun doute constructive, mais elle obligerait peut-être des collègues parlementaires à faire l'impossible, c'est-à-dire se montrer vulnérables et s'ouvrir les uns aux autres. Il vaudrait peut-être mieux demander au ministre, le partenaire supérieur, de faire la promotion du travail de son secrétaire parlementaire. Voici ce qu'Anne McLellan déclare à ce sujet : « Le ministre doit faire savoir au personnel politique et au ministère que le secrétaire

parlementaire fait partie intégrante de l'équipe gouvernementale et qu'il est essentiellement un prolongement du ministre²⁴. » Le Cabinet du premier ministre doit sans contester lui aussi tenir le même discours, car lorsqu'il parle, les députés, les secrétaires parlementaires et les ministres écoutent. Ce travail de promotion de la part du Cabinet du premier ministre renforcerait sûrement la position du secrétaire parlementaire.

Il faut aussi répondre aux objections que suscitent la méthode de nomination et le système de roulement de deux ans. Le poste ne bénéficierait-il pas immédiatement d'un surcroît de légitimité si le système de roulement de deux ans était supprimé? Malgré la tendance compréhensible du Cabinet du premier ministre à éviter les problèmes inutiles, il serait bon aussi, au nom de l'efficacité, qu'il procède à un examen régulier du travail des secrétaires parlementaires. Le chef de cabinet du premier ministre, le ministre et le secrétaire parlementaire pourraient se réunir tous les ans pour discuter de l'état de la relation de travail. Les secrétaires parlementaires pourraient être autorisés à rester en poste plus longtemps, être congédiés s'ils ne se montrent pas à la hauteur de la tâche ou être mutés à un autre portefeuille ou à un autre poste.

Chose intéressante, lorsqu'on leur demande quels changements ils aimeraient apporter à leur poste, les secrétaires parlementaires déclarent souvent qu'ils ont besoin de plus de personnel. Comme l'emploi du temps de beaucoup de secrétaires parlementaires est chargé, il va de soi que celui de leur personnel s'en ressent. En général, le député a deux adjoints en poste à Ottawa qui lui prêtent main-forte en matière administrative et législative. Or, lorsqu'il devient secrétaire parlementaire, le surcroît de responsabilités causerait beaucoup de stress à des ressources humaines déjà surmenées. Il semble en être tout particulièrement ainsi pour les grands portefeuilles comme la Justice, la Santé, les Finances, l'Industrie et les Affaires étrangères. À vrai dire, ce problème met en évidence le fait que, bien que tous les ministres comme tous les secrétaires parlementaires soient égaux en théorie, leurs portefeuilles ne le sont pas. Les personnels de ministre et les effectifs des ministères sont de taille très variable, mais pas ceux du secrétaire parlementaire.

Il ne fait aucun doute qu'il serait bon d'augmenter les ressources humaines des secrétaires parlementaires occupés.

L'inégalité des portefeuilles pose également la question de savoir s'il convient d'adjoindre à tous les ministres un secrétaire parlementaire et si certains portefeuilles ne bénéficieraient pas d'un ministre en second. Comme les

portefeuilles tendent à être naturellement classés par ordre d'importance, peut-être les charges exécutives du gouvernement devraient-elles l'être aussi. Bien que le système britannique des secrétaires parlementaires soit très différent, il peut servir de guide pour les changements à apporter à l'institution canadienne du secrétaire parlementaire.

À Westminster, les ministres et les secrétaires d'État, qui jouissent d'un pouvoir égal, disposent non seulement d'un secrétaire parlementaire (sous-secrétaire d'État), mais d'un secrétaire parlementaire privé. Comme son homologue, le secrétaire parlementaire britannique seconde le ministre dans son travail parlementaire, assure la liaison avec le caucus et le ministère et supervise, à l'occasion, l'élaboration des projets de loi. Bien qu'il semble s'acquitter en gros des mêmes tâches que son homologue canadien, il est considéré comme ministre en second, ce qui fait qu'il jouit d'une plus grande mesure de pouvoir et de responsabilité. Quant au secrétaire parlementaire privé britannique, il ressemble lui aussi au secrétaire parlementaire canadien, mais il joue un rôle plus informel dans la structure de l'exécutif. En général, il est choisi par le ministre parmi les députés les plus jeunes, ne reçoit pas de supplément de rémunération et joue un rôle informel en tant qu'apprenti et représentant du caucus. Il ne parle pas au nom du ministre à la Chambre et n'est pas considéré comme un prolongement du ministre²⁵.

Idéalement, nous devrions instituer deux rangs de secrétaires parlementaires. Les secrétaires parlementaires de premier rang seraient réservés aux ministres qui ont le plus besoin de leurs services et auprès de qui ils peuvent avoir un impact significatif sur l'élaboration de la politique. Il devrait s'agir de parlementaires expérimentés qui ont une certaine connaissance du portefeuille et qui sont des « étoiles montantes ». Cette proposition impliquerait donc la création de secrétaires parlementaires de deuxième rang qui seraient adjoints à tous les ministres et les secrétaires d'État. Comme les secrétaires parlementaires privés britanniques, les secrétaires parlementaires de deuxième rang ne recevraient pas de supplément de rémunération, ne parleraient pas au nom du ministre à la Chambre et entretiendraient une relation informelle avec le ministre. Les secrétaires parlementaires de deuxième rang auraient donc aussi l'occasion d'établir des relations avec leur ministre, de se familiariser avec le portefeuille et d'acquérir une certaine expérience exécutive. Grâce à cette structure à deux niveaux, les ministres qui en ont absolument besoin recevraient un secrétaire parlementaire dont la légitimité, la responsabilité et, en fin de compte, la capacité s'en trouveraient augmentées. En revanche, les portefeuilles moins exigeants ou moins compliqués bénéficieraient d'une aide plus adaptée à leurs besoins.

Notes

1. Voir A.R. Kear, *The Parliamentary Secretary in Britain and in Canada*, thèse de l'Université Queens, 1965, p. 7.
2. Chambre des communes, *Débats*, 1887, p. 190.
3. Voir Richard Cartwright, *Reminiscences*, Toronto, William Briggs, 1912, p. 288, in W.A. Matheson, *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, Methuen, 1976, p. 68.
4. J.E. Glenn, « Parliamentary Assistant: Patronage or Apprenticeship? », *Fleming's Canadian Legislatures*, Toronto, University of Toronto Press, 1997, p. 49.
5. Chambre des communes, *Débats*, 1943, p. 2399.
6. Chambre des communes, *Débats*, 1943, p. 2401.
7. Chambre des communes, *Débats*, 1959, p. 2283.
8. Chambre des communes, *Débats*, 1959, p. 2469.
9. Chambre des communes, *Règlement de la Chambre des communes*, [Ottawa, Imprimeur de la Reine], 1998, par. 31(2).
10. Alistair Fraser, W.F. Dawson et John Holtby, *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, 6^e édition, Toronto, The Carswell Company, 1989, p. 122.
11. A.D.P. Heeney, « Cabinet Government in Canada: Some recent Developments in the Machinery of the Central Executive », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, août 1946, vol. 12, n^o 3, Toronto, University of Toronto Press, p. 284, 297-8.
12. Bureau du conseiller en éthique, *Code sur les conflits d'intérêts*. Sur Internet : IS.IC.GC.CA/SSGF/OE00002F.HTML.
13. Peter W. Noonan, *The Crown and Constitutional Law in Canada*, Calgary, Shipnoon Publications, 1998, p. 152-156.
14. Chambre des communes, *Débats*, 1943, p. 2400.
15. Entrevue menée le 27 avril 1999.
16. Cabinet du premier ministre, communiqué, 23 février 1996.
17. Lawrence Martin, *Chrétien*, vol. 1, Toronto, Lester Publishing, 1995, p. 167.
18. Hon. Stéphane Dion, lettre, 16 avril 1999.
19. Publié d'abord en 1867. Walter Bagehot, *The English Constitution*, Londres, C.A. Wats & Co., 1964, p. 150-152.
20. Entrevue menée le 25 mai 1999.
21. Canada, Parlement, Chambre des communes, *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, [Ottawa], Imprimeur de la Reine, 1985, p. 20.
22. *The National Post*, 17 février 1999.
23. Entrevue menée le 25 mai 1999.
24. Entrevue menée le 28 mai 1999.
25. British Cabinet Office, *Questions of Procedure for Ministers*, London, Whitehall, 1992, par. 45-48.