

La fusion des pouvoirs : tisser des liens entre la fonction publique et l'organe législatif

L'auteur a été stagiaire parlementaire. Sa connaissance approfondie du processus législatif lui a été très utile jusqu'à présent dans son rôle actuel d'analyste des politiques à la fonction publique fédérale. Dans cet article, il fait valoir que si davantage de fonctionnaires avaient accès à ce genre d'expérience, ils seraient mieux en mesure d'apprécier le processus d'examen parlementaire à sa juste valeur, de renforcer notre démocratie, de mieux comprendre l'influence du processus législatif sur l'élaboration des politiques et d'accroître leur acuité politique.

Adam Walter

De janvier à juin 2014, j'ai eu l'occasion unique de participer au programme de stages à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique (BCLIP). Le programme dure six mois. Les stagiaires passent cinq semaines à un ministère de la fonction publique de la Colombie-Britannique, une semaine à un bureau de circonscription d'un député à l'Assemblée législative et plus de quatre mois à l'Assemblée législative où ils font de la recherche et des analyses pour aider les députés provinciaux lors de la session législative du printemps. J'ai donc pu observer les rouages de l'Assemblée législative provinciale. J'ai notamment pu assister à la période des questions, aux audiences des comités législatifs et aux débats sur les projets de loi.

L'objectif premier du BCLIP est d'offrir aux nouveaux diplômés universitaires une expérience concrète du processus législatif, et à plus long terme, de faire d'eux des gens qui peuvent sensibiliser le grand public à la valeur du système parlementaire canadien. Bien qu'au terme de ce stage, tous les stagiaires ne poursuivent pas dans cette voie, nombre d'entre eux continuent de

travailler dans le domaine des politiques publiques au sein de la fonction publique non partisane.¹ Pour ma part, la connaissance approfondie du processus législatif que j'ai acquise en tant que stagiaire parlementaire m'a été très utile dans ma carrière d'analyste des politiques à la fonction publique. Dans cet article, je souhaite montrer comment une connaissance approfondie de l'organe législatif peut profiter aux fonctionnaires et faire un bilan des occasions qui leur sont offertes pour qu'ils puissent en apprendre davantage à ce sujet.

Dans la première partie, je décris la relation institutionnelle entre les pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement dans les systèmes parlementaires de type Westminster. Dans la deuxième partie, je souligne les différentes façons dont une connaissance approfondie du processus législatif peut profiter aux fonctionnaires. Dans la dernière partie, j'explique comment les différentes assemblées législatives et fonctions publiques du Canada peuvent contribuer à accroître cette connaissance et tisser des liens plus forts entre elles.

Le gouvernement responsable au Canada

La fusion des pouvoirs exécutif et législatif est au cœur du système parlementaire de Westminster. C'est le fondement même du principe de gouvernement représentatif au sein duquel les membres du Cabinet proviennent d'un corps législatif démocratiquement élu ou d'un Parlement dont ils doivent avoir l'appui. En vertu de ce système, les ministres de la Couronne ont constamment l'obligation de rendre des comptes à leurs collègues parlementaires ou aux législateurs.

Adam Walter a participé au programme de stages à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Il a complété sa maîtrise en administration publique, puis s'est joint à la fonction publique fédérale où il a intégré le Programme avancé pour les analystes politiques. Les opinions exprimées dans cet essai sont les siennes.

Même si la convention du gouvernement responsable est une des composantes intégrales de notre système parlementaire, les règles et les principes qui la régissent ne figurent pas dans la constitution écrite du Canada. En effet, la convention du gouvernement responsable a pris forme peu à peu uniquement grâce à une série de conventions constitutionnelles non écrites.

Comme la plupart des composantes de notre système parlementaire, la convention du gouvernement responsable est née en Grande-Bretagne.² Le pouvoir a lentement commencé à passer de la Couronne au Parlement au cours du 13^e siècle. À cette époque-là, les pouvoirs exécutifs du gouvernement reposaient toujours entre les mains de la Couronne, mais le Parlement était responsable de l'élaboration des lois et de l'augmentation des impôts. Au 19^e siècle, la Couronne a commencé à nommer des ministres du Parlement au Conseil privé, qui avait à sa tête le premier ministre. Elle espérait obtenir ainsi davantage de fonds pour financer divers projets et mieux coordonner l'administration du gouvernement. À mesure que des partis politiques se sont formés à la Chambre des communes, il est devenu de plus en plus compliqué pour la Couronne de nommer au Conseil privé uniquement des députés qui appuyaient ses propositions. À partir de 1835, une fois que la *Loi de réforme de 1832* fut adoptée, il fut coutume que la Couronne nomme un premier ministre ayant obtenu la confiance de la majorité des députés la Chambre des communes. Il avait le mandat de choisir les ministres du Cabinet parmi les membres du caucus parlementaire de son parti. Ces derniers devenaient chacun responsables de l'administration d'un ministère du gouvernement. C'est ainsi qu'a commencé à prendre forme la convention du gouvernement responsable voulant que le pouvoir décisionnel du gouvernement revienne de facto au premier ministre et au Cabinet plutôt qu'à la Couronne.

Au Canada, la convention du gouvernement responsable est d'abord apparue dans les colonies britanniques. Avant la Confédération, il y avait un système de stricte séparation des pouvoirs dans les colonies. En effet, toutes les lois devaient être adoptées par des assemblées législatives démocratiquement élues, mais seuls les gouverneurs des colonies nommés par le gouvernement britannique détenaient le pouvoir exécutif. Cet état de choses a mené, en partie, au déclenchement des rébellions contre les gouvernements coloniaux qui ont eu lieu dans le Haut-Canada et le Bas-Canada en 1837 et 1838. Les rébellions ont motivé la rédaction du Rapport Durham sur la situation en Amérique du Nord britannique en 1840, qui recommandait notamment qu'un gouvernement responsable soit mis en place. Toutefois, ce n'est pas avant 1848 que le gouvernement britannique a accepté de mettre en place un gouvernement responsable en Nouvelle-Écosse, puis dans d'autres colonies. Au

moment de la Confédération en 1867, la convention de gouvernement responsable était perçue comme un principe fondamental du gouvernement canadien.

Cette série d'événements historiques a mené à l'établissement d'un lien fondamental, soit à la « fusion des pouvoirs » exécutif et législatif du gouvernement au Canada. En vertu de ce système, les ministres du Cabinet font partie de l'organe législatif et lui sont redevables. Compte tenu de cette réalité, il est évident que les fonctionnaires pourraient profiter grandement d'une connaissance approfondie de l'organe législatif auquel leurs ministres doivent rendre des comptes.

Avantages pour les fonctionnaires

Malgré l'importance de la fusion entre les pouvoirs exécutif et législatif dans notre système de gouvernement, le risque augmente que la fonction publique, qui offre des conseils stratégiques non partisans aux ministres et qui met en œuvre les décisions du gouvernement, et l'organe législatif, qui étudie minutieusement les décisions du gouvernement et en débat, travaillent en vase clos sans comprendre réellement comment les deux interagissent.

L'une des principales forces des fonctions publiques fédérale et provinciales est qu'elles ont des effectifs diversifiés. En effet, ce sont des spécialistes de l'économie, de la science, de la sociologie, de la santé et de nombreux autres domaines qui sont chargés de donner des conseils en matière de politiques. Or, ils ne connaissent pas forcément de fond en comble le système parlementaire ni le rôle important qu'il joue au sein de la société canadienne. Même les diplômés en science politique ne connaissent pas nécessairement la procédure parlementaire au-delà des étapes que franchit un projet de loi pour devenir une loi. D'après mon expérience personnelle, si nous ne travaillons pas nous-mêmes sur un dossier qui est touché par un projet de loi adopté lors de la session parlementaire en cours, il est entièrement possible que nous ne sachions même pas que le Parlement siège.

Il est ironique que les fonctionnaires des États-Unis semblent se mouvoir beaucoup plus librement qu'au Canada entre les organes exécutif et législatif alors qu'il s'agit d'un pays où il y a une nette séparation de ces pouvoirs. Bien que certaines personnes croient que cet état de choses mène à une politisation accrue de l'organisation administrative des États-Unis, il reste que les fonctionnaires américains ont une meilleure connaissance que nous du pouvoir législatif. Même si je suis un grand défenseur de la fonction publique non partisane canadienne, je suis convaincu que la fonction publique et les fonctionnaires du Canada pourraient grandement profiter d'une meilleure compréhension du système parlementaire.

Une connaissance approfondie du processus législatif et de l'histoire de nos institutions parlementaires aiderait les fonctionnaires à apprécier à sa juste valeur le processus d'examen parlementaire qui est essentiel à toute société démocratique. L'occasion d'observer concrètement le fonctionnement du Parlement et le rôle que jouent les élus pour représenter leurs électeurs peut transformer le regard des fonctionnaires. Il est alors possible de voir l'incidence des politiques publiques sur divers pans de la population en fonction des régions d'un territoire, d'une province ou du pays.

À mon avis, si les fonctionnaires acquièrent de plus vastes connaissances institutionnelles et comprennent mieux le rôle de l'organe législatif, les assemblées législatives pourront mieux examiner les propositions du gouvernement. Cela pourrait amener les fonctionnaires à redoubler d'efforts pour faire en sorte que leurs analyses et leurs conclusions soient plus accessibles aux législateurs et au reste de la population.

En outre, la connaissance du processus législatif donnera aux fonctionnaires une meilleure idée de la façon dont les débats parlementaires et les comités peuvent influencer le processus d'élaboration des politiques et certaines questions de politique publique. Comme l'explique David Good dans son livre *The Politics of Public Money*, les législateurs peuvent jouer différents rôles dans le processus d'élaboration des politiques. Ils peuvent aider à établir des priorités, veiller sur les fonds publics, promouvoir des dépenses ou examiner minutieusement le rendement d'un gouvernement précédent.³ Les comités législatifs ont la chance d'étudier les questions de politique publique et de modifier les projets de loi proposés. Ils confèrent un caractère de légitimité démocratique au processus d'examen des politiques en soumettant les propositions à l'examen des partis d'opposition, ce qui reflète davantage la diversité idéologique d'un territoire donné. Les comités ont également la capacité d'inviter des témoins à comparaître afin de fournir des témoignages d'experts et de tenir d'autres consultations auprès des citoyens. Ces démarches peuvent avoir un impact important tant sur les lois que sur les politiques publiques.

Les fonctionnaires qui connaissent le processus législatif et le système des comités peuvent donc anticiper la façon dont les politiques dont ils sont responsables seront modifiées une fois qu'elles arriveront au Parlement. Par conséquent, ils peuvent décider de prendre contact avec des intervenants pouvant comparaître devant les comités ou de faire des recherches supplémentaires pour aider les législateurs avant même que le Parlement soit saisi d'une politique. Cette pratique aurait deux avantages : les législateurs

pourraient obtenir l'information dont ils ont besoin plus tôt et le processus législatif pourrait s'en trouver facilité.

Par ailleurs, une meilleure connaissance de l'organe législatif peut permettre aux fonctionnaires d'accroître leur acuité politique, une aptitude fondamentale de plus en plus valorisée au sein de la fonction publique. Dans un article du *Canadian Government Executive*, l'acuité politique est définie comme « la capacité d'analyser des situations, d'élaborer des stratégies et d'utiliser des connaissances, des comportements et des tactiques nuancées en ce qui concerne la finesse sociale, l'influence, le pouvoir et les relations — tant formelles qu'informelles — dans la poursuite d'un but personnel ou dans l'atteinte d'objectifs organisationnels ». ⁴ Bien qu'il s'agisse d'une définition complexe, l'auteur explique chacun de ces éléments en détail dans son article. Il souligne notamment l'importance de la compréhension des structures et des processus formels et du besoin d'être conscient des facteurs politiques, tant individuels qu'organisationnels. Pour faire preuve d'acuité politique, un fonctionnaire doit bien connaître les responsables des grandes décisions, leurs motivations et le contexte institutionnel dans lequel ils mènent leurs activités. À moins qu'un fonctionnaire travaille étroitement avec le bureau du ministre, il peut facilement oublier que son ministre est aussi membre du Cabinet et député.

Un ancien conseiller politique partisan, Geoff Norguay, a affirmé dans une lettre d'opinion que nous devons réduire les barrières entre les fonctionnaires et le personnel politique des bureaux des ministres, et dans certains cas même, rétablir la politique permettant aux anciens conseillers politiques d'avoir un accès préférentiel aux postes de la fonction publique. Selon lui, les deux côtés souffrent trop souvent d'un manque de communication et d'une incompréhension mutuelle. Il explique que les personnes ayant de l'expérience dans les deux environnements peuvent servir d'intermédiaires. Bien que l'idée d'offrir aux conseillers politiques un accès préférentiel aille plus loin encore que le raisonnement que je présente dans cet article, je suis tout de même d'accord sur le fait que si une personne travaille dans différents environnements, elle peut aider à établir des liens. Toutefois, comme je l'affirme dans la prochaine partie, il est possible pour une personne d'avoir ce genre de perspective sans qu'elle ait obligatoirement occupé un rôle partisan. Une exposition accrue à l'organe législatif permettrait aux fonctionnaires de constater l'environnement fortement politique dans lequel travaillent les ministres. Il n'y a aucun doute que cela aiderait les fonctionnaires à acquérir une plus grande acuité politique et à travailler de façon plus efficace dans la fonction publique et dans l'arène politique où les décisions sont prises.

Occasions de collaboration

Comme j'espère l'avoir démontré dans cet article, une meilleure intégration des connaissances sur les organes législatif et exécutif peut avoir d'importants avantages, tant à l'échelle individuelle qu'à l'échelle institutionnelle. Je crois donc que les corps législatifs et les fonctions publiques partout au pays devraient se pencher sur les occasions de faciliter l'acquisition de ces connaissances. Je souligne quelques-unes de ces occasions ci-dessous.

Tout d'abord, il faudrait continuer de soutenir les stages législatifs à l'intention des diplômés universitaires actuels et à venir qui s'intéressent aux affaires publiques. Au moment d'écrire cet article, le Parlement fédéral et 7 provinces sur 10 avaient un programme de stages de ce genre. Certains de ces programmes existent déjà depuis plus de quarante ans. Au fil du temps, tous ces programmes ont développé leurs propres caractéristiques en fonction du contexte politique dans lequel ils évoluent. Le programme de la Colombie-Britannique est le seul qui offre un stage à la fonction publique par exemple alors que d'autres programmes offrent des stages au sein des partis politiques, tant au sein du parti au pouvoir qu'au sein des partis de l'opposition. Une chose est sûre, ils offrent tous l'occasion unique aux stagiaires d'acquérir de l'expérience précieuse dans le domaine législatif en leur permettant de travailler avec des élus et d'autres membres du personnel législatif. Dans le cadre de ces stages, les stagiaires font des recherches et des analyses sur des questions de politique publique dont le corps législatif est saisi, de la rédaction de correspondance et de discours ou du travail dans un bureau de circonscription d'un député. Bien que tous les stagiaires ne poursuivent pas dans cette voie, nombre d'entre eux continuent de travailler dans le secteur public, soit en tant que conseillers politiques ou bien comme fonctionnaires non partisans. Grâce à ce genre de programmes, ils acquièrent des connaissances et une expérience précieuse qui leur seront utiles s'ils choisissent de faire carrière dans la fonction publique.

Les stages de ce genre s'adressent aux personnes qui sont en début de carrière, mais les fonctionnaires en milieu de carrière peuvent également profiter de ce type d'initiative. C'est le cas notamment de l'atelier sur la procédure parlementaire organisé par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Cet atelier d'une journée est conçu pour accroître la compréhension de la procédure parlementaire des fonctionnaires provinciaux en ayant recours notamment à différents intervenants. Il est prévu dans le cadre de cet atelier de faire un survol du système parlementaire, du processus législatif, de l'adoption de décrets, du budget annuel et du processus budgétaire. Les participants en ressortent

avec une connaissance approfondie de la manière dont les activités du corps législatif influencent le travail qu'ils font dans la fonction publique. La mise sur pied de programmes similaires partout au pays serait un atout utile pour les employés dans le cadre de leurs objectifs de perfectionnement professionnel.

Ma dernière recommandation est la suivante : que les assemblées législatives et les fonctions publiques collaborent les unes avec les autres afin de faciliter les détachements ou les possibilités d'échange entre les postes de la fonction publique et les postes non partisans de l'organe législatif, notamment dans les services de recherche des comités ou dans les bibliothèques législatives. De nombreuses organisations publiques reconnaissent déjà les effets positifs des affectations temporaires qui permettent aux employés d'approfondir leurs connaissances et de diversifier leurs compétences. Le programme Échanges Canada du Secrétariat du Conseil du Trésor a pour mandat de faciliter les affectations temporaires de la fonction publique fédérale à d'autres secteurs afin de répondre à un certain nombre d'objectifs, dont « [favoriser] l'acquisition et le transfert de connaissances et d'expertise en contribuant à une meilleure compréhension du fonctionnement de l'administration publique centrale et des activités des autres secteurs et en favorisant le perfectionnement professionnel et le perfectionnement en leadership des participants. »⁶ Comme le démontre la troisième partie de cet article, les affectations temporaires au sein de l'organe législatif peuvent remplir les objectifs du programme Échanges Canada tout en offrant aux fonctionnaires des occasions importantes de perfectionnement professionnel. Bien que le programme Échanges Canada soit un exemple d'une initiative de la fonction publique fédérale, le concept pourrait s'avérer tout aussi efficace dans la fonction publique provinciale.

Chacun de ces exemples témoigne de la possibilité d'établir des liens entre les organes législatif et exécutif du gouvernement du Canada. Toutefois, cette liste n'est pas exhaustive. Il faut fortement encourager les idées innovatrices visant à favoriser ces liens.

Conclusion

Comme j'ai étudié en science politique et en histoire, il est possible que je sois plus conscient de la valeur de connaître le processus parlementaire et d'être au fait de son évolution au cours des siècles. Cela dit, j'ai présenté dans cet article quelques-unes des principales façons dont la connaissance de notre système parlementaire peut profiter à la fonction publique et aux fonctionnaires au-delà de la perspective historique. Cette connaissance permet de mieux apprécier le principe de l'examen parlementaire et de renforcer notre démocratie, de

mieux comprendre l'influence du processus législatif sur l'élaboration des politiques et de doter les fonctionnaires d'une plus grande acuité politique. Je suis convaincu que les diverses assemblées législatives et fonctions publiques du Canada doivent continuer de soutenir les programmes existants et mettre en place de nouvelles initiatives pour permettre aux fonctionnaires d'aujourd'hui et de demain d'acquérir l'expérience et les connaissances nécessaires pour établir des liens plus solides avec l'organe législatif.

Notes

1 Aux fins de cet article, la « fonction publique » est définie comme étant une institution professionnelle non partisane qui conseille le gouvernement et met en œuvre ses décisions. Elle est composée d'une variété de services, de ministères, d'agences et d'organisations qui relèvent d'un

ministre du gouvernement. Le terme « fonctionnaire » définit tous ceux qui travaillent dans la fonction publique.

- 2 Un résumé exhaustif de l'histoire de la convention du gouvernement responsable est disponible dans le livre *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government* (2011) de Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull.
- 3 David A. Good, *The Politics of Public Money*, Toronto, University of Toronto Press, 2014, 242.
- 4 « Political acuity: the elusive competency », *Canadian Government Executive*, 16 juin 2015.
- 5 Geoff Norquay, « Trudeau's blurring the line between ministries and the public service. Good for him », *iPolitics*, 4 mars 2016.
- 6 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Échanges Canada*, Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2012. <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/learning-apprentissage/pdps-ppfp/ic-ec/index-fra.asp/>.