

Le rôle des secrétaires parlementaires

Miriam Vanderhoff-Silburt

Les secrétaires parlementaires sont les députés qui évoluent dans ce qu'on appelle le «*No Man's Land* parlementaire». Ils ne sont ni des ministres, ni des députés de l'arrière-ban et ils ne font partie ni du cabinet ni du gouvernement. Certains prétendent que ce poste ne constitue qu'une récompense politique, d'autres y voient une expérience utile pour les futures étoiles du cabinet. D'autres soutiennent que c'est un moyen facile de récompenser les loyaux députés de l'arrière-ban; d'autres considèrent le poste comme un prix de consolation pour les députés exclus du cabinet pour un certain temps (ou pour toujours) et d'autres encore y voient une façon efficace de réduire au silence les rebelles du caucus. Voilà qui montre bien la divergence d'opinions qui règne sur les secrétaires parlementaires et sur le rôle qui leur revient dans le régime parlementaire canadien.

La confusion qui entoure la définition des tâches d'un secrétaire parlementaire remonte aux deux premières nominations à ce poste en 1916. Depuis, leur nombre a augmenté régulièrement au fil des années pour atteindre aujourd'hui vingt-sept sous le gouvernement Trudeau.¹ Mais il n'y a pas si longtemps, l'ancien premier ministre Clark avait envisagé de supprimer ce poste.

Il déclarait en octobre 1979, qu'ils étaient «purement décoratifs» et remettait en question l'opportunité de perpétuer la tradition qui consiste à nommer des secrétaires parlementaires auprès des ministres du Cabinet. À son avis, il fallait plutôt alléger le fardeau des ministres du Cabinet en leur adjoignant des «ministres en second» chargés de portefeuilles secondaires. Quelques semaines plus tard, M. Clark se ravisait et nommait vingt-deux secrétaires parlementaires auprès des ministres principaux. «J'ai constaté à quel point les secrétaires parlementaires pouvaient être utiles aux ministres pendant l'été», déclarait-il, reconnaissant qu'on avait «réellement besoin d'aide dans certains ministères».²

En dépit de certains doutes et de certaines critiques, la plupart des observateurs s'accordent à dire que la fonction des secrétaires parlementaires consiste à alléger la tâche des ministres du Cabinet. C'est à peu près la définition la plus précise qu'on ait pu obtenir. C'est donc dire que les fonctions varient énormément dans la pratique. Certains députés retirent peu de cette expérience tandis que d'autres acquièrent tout un bagage de con-

naissances sur le fonctionnement de l'administration et du Cabinet et sur leur interdépendance. Certains ont eu l'occasion de participer directement à l'élaboration des politiques et ces diverses fonctions méritent d'être examinées. Le présent document s'efforce aussi d'expliquer la confusion qui entoure le rôle du secrétaire parlementaire.

Historique

Ce n'est qu'en 1959 que les secrétaires parlementaires ont fait l'objet d'une loi, mais leur présence remonte à la Première Guerre mondiale. En 1912, Richard Cartwright, qui fut ministre dans les gouvernements Mackenzie et Laurier, affirmait : «Ce qui nous manque vraiment, ce sont quelques postes comme ceux des sous-secrétaires parlementaires anglais auxquels on pourrait nommer de jeunes hommes politiques sans les admettre au Cabinet».³ En 1916, Sir Robert Borden créait pour la première fois deux postes semblables : celui de secrétaire parlementaire du ministère de la Milice et de la Défense et celui de sous-secrétaire d'État parlementaire aux Affaires extérieures. En 1918, un troisième secrétaire parlementaire était nommé au ministère de la Réinsertion civile des soldats. L'expérience Borden fut de courte durée et ces postes furent supprimés à la fin de la guerre.

En 1921, Mackenzie King devint premier ministre et nomma un sous-secrétaire parlementaire aux Affaires extérieures. Aucun de ses collègues n'entendait poursuivre cette expérience et quand le titulaire du poste démissionna pour entreprendre une carrière diplomatique, personne ne fut nommé pour le remplacer. Mais les choses ne s'arrêtèrent pas là.

En 1936, le premier ministre King laissait entendre dans le discours du Trône qu'il présenterait une loi portant sur la création de postes de secrétaires parlementaires. Ce n'est que sept ans plus tard, dans une autre législature et en temps de guerre, que King nomma sept adjoints parlementaires. Ces postes furent toutefois créés non par une loi spéciale mais par une disposition de la *Loi sur les subsides*. Il s'agissait de postes non permanents, car le Parlement était tenu d'approuver les traitements une fois par année. King disait : «C'est le premier ministre lui-même qui fait la nomination, mais il lui faut au préalable consulter le ministre chargé du ministère où l'adjoint parlementaire sera appelé à servir. . . On s'attend à ce qu'il aide le ministre de toute façon que ce dernier jugera la plus avantageuse».⁴

Selon M. King, le titulaire du poste serait appelé à toucher de près les affaires du ministère et, partant, devait jouir de la confiance du ministre avec lequel il travaillerait en étroite col-

Miriam Vanderhoff Silburt est une ancienne stagiaire parlementaire qui travaille actuellement à la Direction des programmes d'aide à l'éducation du Secrétariat d'État. Cet article est une version mise à jour d'un document rédigé en 1981 dans le cadre du programme des stagiaires parlementaires.

laboration. En outre, les nominations elles-mêmes devraient être réparties entre les neuf provinces du pays sans pour autant compromettre les compétences et les talents requis pour le poste. Enfin, il déclara ce qui suit : «... La nomination d'adjoints parlementaires n'entraînera aucune préférence pour les nominations subséquentes au Cabinet. Cela aidera, évidemment. Néanmoins, les nominations ne devront pas empêcher qui que ce soit d'exprimer ses vues.»⁵

Ce système officieux, non-réglementaire, de nomination d'adjoints parlementaires fut remplacé en 1959 par la *Loi sur les secrétaires parlementaires* qui reconnut officiellement les fonctions de secrétaire parlementaire. Comme le stipule cette loi «Le ou les secrétaires parlementaires d'un ministre doivent aider le ministre de la manière qu'il prescrit».

En 1971, la *Loi sur l'organisation du gouvernement* est venue modifier cette loi pour que le nombre autorisé de secrétaires parlementaires puisse correspondre au nombre de ministres rétribués. Le Premier ministre Trudeau a pu ainsi pratiquement doubler le nombre des nominations. La durée du mandat a également été portée à deux périodes renouvelables d'un an chacune. M. C.M. Drury a expliqué le nombre accru de secrétaires parlementaires en disant qu'il fallait aux ministres de l'aide pour s'acquitter de leurs nombreuses charges, surtout lorsqu'il s'agit du Parlement.⁶ La *Loi sur les secrétaires parlementaires* a été modifiée par la *Loi sur les traitements* de 1974-1975 qui a assujéti leurs traitements à la loi générale de façon à ce qu'ils puissent être revus annuellement selon une formule qui prévoit une certaine indexation. Le traitement fixé en 1959 était de \$4,000 par année; il a ainsi été porté à \$6,900.

Les secrétaires parlementaires ne sont mentionnés que deux fois dans le règlement de la Chambre des communes. Le paragraphe 40(3) qui concerne le débat d'ajournement stipule ce qui suit : «Un ministre de la Couronne, ou un secrétaire parlementaire parlant au nom d'un ministre, peut, ... parler pendant au plus trois minutes», et le paragraphe 41(2), prévoit qu'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. ...» Ni la loi actuelle ni le règlement ne stipulent quel est le rôle du secrétaire parlementaire. Les lois existantes ne sont ni précises ni déterminantes. La définition dépend largement des travaux que les secrétaires parlementaires exécutent. On peut les examiner en passant en revue certaines décisions que le président de la Chambre des communes a prises à l'endroit des secrétaires parlementaires.

Les secrétaires parlementaires et la période des questions

En mars 1966, le président Lucien Lamoureux statua ceci : «Il n'y a rien dans le règlement, ni dans les précédents établis, ni dans nos usages qui puisse empêcher les secrétaires parlementaires de poser des questions, bien qu'il faille, à mon avis, observer les convenances dans certains cas.»⁷

M. Lamoureux n'approuvait pas la pratique et il s'efforça de ne pas l'encourager. Le 26 février 1973, il rendit la décision

suivante : «Au Canada, la pratique veut, depuis de nombreuses années, que les questions soient essentiellement, ou fondamentalement, le privilège des membres de l'opposition. ... Il me semble que si on reconnaît aux secrétaires parlementaires le droit de parler au nom du gouvernement en réponse à des questions, on peut se demander si on doit leur accorder le privilège de poser des questions». En novembre 1974, le président James Jerome rendit une décision importante sur cette question. Il reconnut que les secrétaires parlementaires jouissaient d'un certain prestige et d'avantages de leur poste, que non seulement ils répondaient, à l'occasion, à des questions au cours de la période des questions, mais qu'ils le faisaient de façon régulière pendant les travaux d'ajournement à 18 heures, où ils répondaient alors au nom du ministre. Il conclut que ceux qui étaient chargés de répondre au nom du gouvernement ne devraient pas se servir du temps réservé à la période des questions pour poser des questions au gouvernement.

Le 20 mai 1976, M. Jérôme statua sur la question de savoir si l'opposition devait accepter une réponse donnée par un secrétaire parlementaire, au nom du ministre, pendant la période des questions orales. Pour être logique avec sa décision antérieure, il déclara que s'il refusait aux secrétaires parlementaires le droit de poser des questions parce qu'ils avaient l'obligation ou le droit de donner des réponses, il ne pouvait pas, logiquement, dire qu'un secrétaire parlementaire ne devrait plus être en mesure de répondre à des questions.⁸

Responsabilités des secrétaires parlementaires

Le Bureau du Conseil privé a rédigé un document intitulé «Notes d'information à l'usage des secrétaires parlementaires» qu'il distribue à chaque nouveau secrétaire. Son interprétation du rôle est très claire. Selon ce document, les responsabilités peuvent être divisées entre les travaux de la Chambre, les travaux des comités et les tâches extra-parlementaires.

Dans le premier ensemble de responsabilités, le secrétaire parlementaire aide à l'exécution des tâches quotidiennes à la Chambre. Parmi ces travaux plutôt terre à terre mentionnons notamment le traitement des questions écrites, les avis de motion pour le dépôt de documents et d'autres activités liées aux travaux courants. Ceci comporte des entretiens avec ceux qui ont posé des questions ou qui ont présenté des motions, pour connaître l'information recherchée. Généralement, ces travaux s'effectuent en collaboration avec le personnel politique du ministre. Le secrétaire parlementaire peut lire les réponses aux questions marquées d'un astérisque et, à l'occasion, déposer un document. Sa deuxième fonction à la Chambre est de suivre l'horaire réservé aux mesures d'initiative parlementaire et d'organiser la réponse du gouvernement (qui consiste presque toujours à faire échec) aux projets de loi d'initiative parlementaire et aux motions. Généralement seuls les secrétaires parlementaires des ministres de premier rang peuvent se prononcer sur un projet de loi. La plupart ne remplissent jamais cette fonction.

Le troisième domaine de responsabilité qui concerne la Chambre et que la plupart des secrétaires parlementaires ont l'occasion d'effectuer consiste à répondre au nom du gouverne-

ment aux motions portant ajournement aux termes de l'article 40 du règlement. Ici encore, cette fonction est attribuée de façon régulière aux secrétaires parlementaires des ministres de premier rang. Les jours réservés à l'opposition sont un autre domaine de responsabilité. Il est de leur devoir d'organiser le débat du côté du gouvernement tout en y prenant part. Le document du Conseil privé dit ceci : «la politique du gouvernement veut qu'un ministre, plutôt qu'un secrétaire parlementaire, soit le principal porte-parole du gouvernement à l'occasion des motions présentées au cours des journées réservées à l'opposition». La dernière responsabilité en Chambre consiste à surveiller toutes les étapes des projets de loi qui ne comportent pas de décisions politiques d'importance.

La participation des secrétaires parlementaires aux travaux des comités s'est accrue au fur et à mesure que le système des comités a pris de l'expansion. Avec le recours de plus en plus fréquent aux comités de la Chambre pour procéder à l'étude, article par article, des projets de loi du gouvernement et pour examiner les budgets en détail, les responsabilités des secrétaires parlementaires ont pris beaucoup plus d'importance. C'est ce recours accru au système des comités qui a fait naître l'idée que tous les ministres qui parrainent d'importants programmes législatifs devraient bénéficier de l'aide d'un secrétaire parlementaire. Selon le Conseil privé, le secrétaire parlementaire remplit au moins quatre fonctions au sein du comité. Il doit premièrement préparer et diriger les députés du gouvernement affectés au comité. En réalité, son rôle est celui d'un whip qui encourage d'autres députés du gouvernement à assister au comité. Il doit souvent fournir des questions aux députés du gouvernement dans le but de redorer le blason du gouvernement ou d'un ministre, ou leur suggérer des questions destinées à faire écouler le temps pour que les membres de l'opposition aient moins l'occasion d'embarasser le gouvernement.

Deuxièmement, le secrétaire parlementaire doit défendre la position du gouvernement dans les discussions des comités et lors des questions de procédure. Troisièmement, le secrétaire parlementaire doit accompagner les témoins de la Fonction publique qui se présentent devant un comité et, en l'absence d'un ministre, énoncer la politique du gouvernement et la défendre. Le secrétaire parlementaire qui a de bonnes relations de travail avec son ministre le tient au courant du programme législatif et de son évolution.

Dans le processus législatif enfin, le secrétaire parlementaire a la possibilité de devenir le lien indispensable entre le gouvernement et les comités. Comme il est plutôt fastidieux de devoir d'assister aux débats interminables des comités, notamment lorsqu'il s'agit du budget, le ministre n'y participe généralement pas de façon assidue. En ce cas, le secrétaire parlementaire remplit une fonction utile en suivant les travaux des comités et en servant de porte-parole du gouvernement.

Le secrétaire parlementaire a aussi des tâches extra-parlementaires, troisième domaine de responsabilité. Premièrement, il assure la liaison avec d'autres sénateurs et d'autres députés. Comme il n'est pas à l'arrière-plan, et qu'il a le temps, il peut être très utile au gouvernement comme agent de liaison auprès des députés. Il peut même agir dans les deux sens : intervenir au nom et à la demande de députés pour que des mesures soient prises par le ministère, ou leur transmettre une réponse au sujet de certaines politiques ou mesures. Comme il a beaucoup de temps à

sa disposition et que c'est le ministre plutôt que lui qui est l'objet des critiques, le secrétaire parlementaire peut jouer un rôle de conciliateur.

Deuxièmement, il représente le ministre auprès du public et c'est là que son rôle est le plus manifeste. En rencontrant les membres du grand public, individuellement ou en groupe, et en représentant le ministre dans des manifestations publiques à Ottawa et ailleurs, le secrétaire parlementaire peut donner plus de poids aux politiques et aux positions du ministre. Encore une fois, cela peut soulager le ministre d'une lourde charge. Le secrétaire parlementaire ira prononcer des discours ou assister à des cérémonies publiques à la place du ministre lorsque celui-ci est trop occupé, lorsqu'il est engagé ailleurs ou ne veut tout simplement pas être dérangé mais estime qu'une représentation politique s'impose.

On demande aussi au secrétaire parlementaire de rencontrer des hommes d'affaires, des associations communautaires et des groupes d'intérêt qui veulent faire connaître leur point de vue au ministre sur une loi en vigueur ou sur un projet de loi. Tous désirent des modifications qui servent leur cause. Habituellement, le ministre convient de rencontrer les principaux groupes tandis que le secrétaire parlementaire se charge des délégations moins importantes.

La langue et la région interviennent aussi dans le choix d'un secrétaire parlementaire. En général, un ministre anglophone est associé à un secrétaire parlementaire francophone. Lorsque la chose est possible d'un point de vue électoral, le secrétaire parlementaire choisi proviendra d'une province ou d'une région différente de celle du ministre.

Le secrétaire parlementaire fait aussi fonction de représentant du Canada à l'étranger lorsqu'il travaille pour un ministère qui exerce une activité à l'échelle internationale. Il peut contribuer à l'efficacité des représentations canadiennes à l'étranger en assumant un rôle prépondérant dans les rencontres internationales.

La description de poste fournie par le bureau du Conseil privé définit de façon plutôt étroite le rôle du secrétaire parlementaire. Elle mentionne que le secrétaire parlementaire (sauf s'il traite de problèmes reliés à la circonscription du député) ne peut prendre *aucune initiative* ministérielle. Le pouvoir de modifier les politiques, de réaffecter les dépenses, d'engager ou de congédier des fonctionnaires appartient au ministre. Ce n'est qu'en essayant de convaincre ce dernier que le secrétaire parlementaire peut faire apporter des modifications. Le bureau du Conseil privé reconnaît qu'en acceptant le poste, la personne devra jusqu'à un certain point s'attendre à assumer des pouvoirs qui sont plus apparents que réels. Ceci est probablement vrai pour la majorité des secrétaires parlementaires. Toutefois, à titre exceptionnel, il y en a qui sont officieusement chargés d'une direction dans un ministère et qui, non seulement donnent des ordres aux fonctionnaires, mais encore prennent l'initiative de mesures ministérielles.

Les directives énoncées par le Conseil privé limitent les renseignements auxquels les secrétaires parlementaires ont accès. Le serment d'allégeance que prêtent les secrétaires parlementaires contient cette restriction. Ils n'ont donc accès qu'aux renseignements généraux du ministère et non aux renseignements confidentiels ou secrets. Encore une fois, dans la pratique,

cela varie. Certains secrétaires parlementaires n'ont jamais été autorisés (par le ministère ou par le ministre) à consulter les documents du Cabinet tandis que d'autres y ont accès régulièrement. Le secrétaire parlementaire est donc considéré tantôt comme un messager, tantôt comme un véritable associé du ministre.

La personnalité du ministre est un autre facteur important. Certains ministres désirent que leur secrétaire parlementaire fasse partie intégrante de leur équipe administrative et politique. D'autres ont du mal à se faire à l'idée qu'une autre personnalité politique joue un rôle actif dans ce qu'ils considèrent comme leur territoire. Un ministre qui veut s'arroger tous les pouvoirs et tout le prestige peut refuser de déléguer à son secrétaire parlementaire toute responsabilité importante. Souvent, les tâches confiées au secrétaire parlementaire dépendent de la confiance que le ministre a en ses propres aptitudes. Aux termes de la loi, c'est le ministre qui décide.

Un ministre chargé d'un grand ministère peut se trouver débordé s'il essaie d'effectuer tout le travail. Certains ont, de toute évidence, délégué une partie de leurs responsabilités à leur secrétaire parlementaire, mais il est vrai que certains ministères se prêtent mieux à une délégation de tâches que d'autres.

Les ministres sont limités par leur poste, leur rang au cabinet, leurs rapports avec le premier ministre, l'importance de leur ministère et les problèmes politiques et administratifs qui se posent à eux. Tous ces facteurs influent sur le degré de responsabilité accordé au secrétaire parlementaire.

La personnalité du secrétaire parlementaire peut également jouer dans le choix des fonctions qui lui sont attribuées. Certains sont choisis uniquement à des fins de représentation ou pour des motifs linguistiques et autres, et n'ont pas les compétences administratives ou politiques requises pour s'acquitter de nombreuses tâches. D'autres sont trop entreprenants, ou trop peu sensibles au ministre et à son personnel ou encore à l'administration du ministère; en ce cas, on leur confie peu ou point de responsabilités. Le secrétaire parlementaire doit respecter le fait que le ministre est peut-être son collègue mais non pas son égal. Il doit accepter son rang de subalterne dans la hiérarchie. Il importe non seulement qu'il ait les compétences politiques et administratives requises mais aussi que le ministre ait confiance en lui. Pour que le ministre lui délègue des responsabilités, il faut qu'il existe entre eux des atomes crochus ou du moins une certaine compatibilité.

Mais les hauts fonctionnaires du ministère et les adjoints législatifs du ministre jouent un rôle tout aussi important. Souvent, ils disputent au secrétaire parlementaire le temps et l'attention du ministre. De plus, la présence d'un secrétaire parlementaire peut apporter une certaine confusion dans l'ordre des priorités, puisque les hauts fonctionnaires ont de ce fait deux maîtres politiques à servir. Certains sous-ministres utilisent à leur profit les services du secrétaire parlementaire. Si, par exemple, les nouvelles à donner au ministre sont bonnes, le sous-ministre les lui communiquera lui-même mais, dans le cas contraire, il s'en remettra au secrétaire parlementaire.

Les lignes directrices du bureau du Conseil privé laissent entendre qu'un ministre pourra exceptionnellement autoriser son secrétaire parlementaire à assister aux séances d'information régulières qu'il a avec ses hauts fonctionnaires. Mais comment le

secrétaire parlementaire pourra-t-il alors s'acquitter de ses fonctions à la Chambre des communes, s'il n'est pas au courant des travaux exécutés dans le ministère qu'il représente? Les lignes directrices ne font rien pour résoudre cette contradiction; elles se contentent de signaler le problème.

Conclusion

Presque tous les ministres ont aujourd'hui un secrétaire parlementaire. Mais ceci devrait être revu. Certains grands ministères devraient peut-être avoir plus d'un secrétaire parlementaire. Par exemple, celui des Transports pourrait être divisé en trois : transports terrestres, aériens et maritimes, chacun étant doté d'un secrétaire parlementaire. Celui de l'Énergie pourrait être divisé en hydrocarbures, énergie nucléaire et énergie de rechange. Certains ministères d'État plus modestes, qui n'ont pas une charge de travail très lourde, pourraient se passer de secrétaire parlementaire ou en partager un avec un autre ministère d'importance secondaire. Peut-être est-il temps de songer sérieusement à la création du poste de ministre subalterne.

Il revient au premier ministre de délimiter les attributions du poste de secrétaire parlementaire. S'il s'agit simplement d'un poste destiné à être assumé tour à tour par tous les membres du Parlement, il faut que cela soit exprimé de façon claire et nette. Et si l'intention du premier ministre est de restreindre le rôle de secrétaire parlementaire à l'exercice de quelques fonctions déterminées, que la loi en fasse part explicitement et expose ces fonctions en détail.

Si le secrétaire parlementaire doit continuer d'être responsable devant la Chambre des communes et s'il lui faut jouer un rôle important, il doit avoir accès aux travaux du ministère et aux documents du Cabinet. Mais il faut avant tout que soient délimitées les responsabilités du secrétaire parlementaire afin d'éviter toute confusion aux yeux des intéressés, que ce soit le ministre, le secrétaire parlementaire lui-même, les hauts fonctionnaires du ministère, et l'opposition. Si le rôle du secrétaire parlementaire est défini et codifié dans une formule exposant les conditions de nomination, il cessera de dépendre uniquement de la discrétion du ministre. À la méthode boîteuse actuelle ferait place une modalité de gouvernement parlementaire claire et uniforme.⁹

(traduit de l'anglais)

Notes

¹ Depuis la rédaction de cet article, le parlement a adopté la loi C-152 qui modifie la Loi sur les secrétaires parlementaires et qui permet à des sénateurs d'être nommés secrétaires parlementaires.

² *Ottawa Journal*, le 9 octobre 1980.

³ Richard J. Cartwright, *Reminiscences*, W. Briggs, Toronto, 1912, p. 288.

⁴ Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 4^e Session, 19^e Parlement, volume 3, 20 avril 1983, pp. 2400-2401.

⁵ *Ibid*, 20 avril 1943, p. 2402.

⁶ *Ibid*, 26 janvier 1971, p. 2773.

⁷ *Ibid*, 7 mars 1966, p. 2289.

⁸ *Ibid*, 20 mai 1975, p. 13707.

⁹ Pour d'autres renseignements sur le rôle des secrétaires parlementaires, voir les récents articles de Claude Majeau, de Linda Rivington et de Kathryn J. Randle dans *Le gouvernement parlementaire*, vol. 4, n° 3, 1983.