

surpris si, après avoir eu le bénéfice de nos propres corps législatifs indépendants pendant plus de deux cents ans, et de ce Parlement pendant plus de cent ans, nous nous trouvons aujourd'hui à appliquer, indépendamment, bien des méthodes qui nous sont propres, à suivre des coutumes et des conventions qui sont, à n'en point douter, uniquement canadiennes.

Du régime ministériel de la Grande-Bretagne, nous pouvons affirmer réellement qu'il est loisible à la Couronne d'organiser ses services comme elle l'entend. Les bureaux et les départements ministériels sont établis au moyen de lois de privilèges exclusifs. La surveillance du Parlement s'exerce en partie selon certaines conditions fixant le nombre des députés que peut comprendre le cabinet à un moment donné, en partie selon l'affectation des subsides, et en partie en soumettant les transferts de fonctions à de nouveaux ministres à la possibilité d'une annulation sous forme de résolution négative, dans un délai donné suivant le dépôt du décret pertinent. Dans ce cadre, je crois qu'on peut se hasarder à dire que le gouvernement de l'heure peut conseiller à Sa Majesté, et Sa Majesté peut le juger opportun, d'organiser Son cabinet et Sa fonction publique entièrement comme bon Lui semble.

Notre tradition, au Canada, se révèle quelque peu plus restreinte. Sur le plan fondamental, bien entendu, la prérogative royale ayant trait à la création de bureaux ministériels et à leur dotation en personnel demeure chez nous tout aussi vivace que par le passé. La charge de président du Conseil privé, et les attributions du premier ministre, illustrent de façon typique les charges créées en vertu de cette prérogative. Quelque temps après l'instauration de la Confédération, existait encore la charge de secrétaire d'État aux provinces, et rien ne s'opposerait à ce qu'elle soit rétablie ou à ce que tout autre secrétariat d'État soit établi. Il en va de même pour un ministre de ceci ou de cela. Abstraction faite de tout ceci, en règle générale, au Canada, la Couronne a accepté que les pouvoirs dont elle dispose pour organiser elle-même les affaires de l'État soient limités à un degré inconnu en Grande-Bretagne. Par suite de notre passé colonial dans une large mesure, les ministères et départements de l'État ont été établis par voie législative tout en étant aussi assujettis à une reconformation constante au moyen de votes de subsides. Même si la Couronne créait une foule de nouveaux ministres et de départements en vertu de prérogative, elle ne pourrait leur payer un seul cent sans s'y être autorisée par la Chambre et par le Parlement.

A une époque où la Fonction publique, prise dans l'acception la plus large du terme, ne comprenait pas plus de quelques milliers de fonctionnaires, alors que l'activité du secteur public ne dépassait procentuellement le produit national brut que de quelques points, à cette époque du début du siècle où le rythme de vie n'était pas aussi accéléré, où les ministres, les hauts fonctionnaires et les députés pouvaient prendre le thé, le jeudi après-midi, devant un feu de bois, dans leur bureau, en de tels temps on peut comprendre que des retards d'organisation n'avaient pratiquement pas plus d'importance que les débats métaphysiques interminables sur la juridiction des ministres. Or, de nos jours, il ne saurait être question de retard pas plus que des équivoques juridictionnelles aux dimensions du passé; il ne fait donc pas l'ombre d'un doute qu'un régime susceptible d'admettre de tels retards et de telles incertitudes laisse entièrement à désirer. De

nos jours, les domaines de compétence doivent être nettement tranchés, les actes à poser doivent être rapides. Par-dessus tout, un gouvernement dont le budget annuel représente un sixième du produit national brut, un gouvernement qui emploie des milliers de gens doit être assujetti à des directives sans équivoques et à une surveillance étroite de la part de représentants élus par le peuple, et notamment, dans leurs rangs, les ministres de la Couronne.

• (4.30 p.m.)

J'ai mentionné que dans le bon vieux temps il était généralement de règle que le gouvernement mette en application, une par une, les propositions qu'il formulait en matière d'organisation, au fur et à mesure que le permettaient les priorités empiétant sur le temps de la Chambre. En de telles circonstances, la mise en œuvre de initiatives gouvernementales—si importante était la mise au point du conflit de compétence—si vitale qu'elle soit, et même les simples actes de routine touchant la tenue des séances de la Chambre, mais dont les conséquences se révèlent énormes en chiffres de dollars, devaient être différés et parfois même remis d'année en année. C'est ainsi que les gouvernements, devant cette tendance sans rémission, incalculable et souvent inévitable, commencèrent voilà quelques années à recourir de plus en plus à la loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public, et à cet égard, aux ministres sans portefeuille. Les devoirs, pouvoirs et fonctions ont été ainsi transférés par le passé, en grand nombre, dans l'un ou l'autre sens, aux ministres sans portefeuille et l'on s'est efforcé, avec plus ou moins de succès, de transférer à ces ministres le contrôle et la surveillance, sinon de la Fonction publique à proprement parler, du moins de certaines catégories d'employés des sociétés et organismes de la Couronne. De fait, nous nous trouvons ainsi à avoir des ministres sans portefeuille dotés, paradoxalement, d'un portefeuille. Une situation compliquée s'est embrouillée encore davantage, alors que les limites de compétence déjà obscures sont devenues encore plus confuses.

Ce problème concernait sans contredit le Parlement et, plus particulièrement, cette Chambre, parce que la responsabilité du gouvernement envers le Parlement était beaucoup plus vague, floue et imprécise qu'elle aurait dû être. En d'autres termes, le Parlement était plus faible en raison d'un régime ministériel qui s'était laissé dépasser par les exigences qui lui étaient imposées.

En partie pour obvier à cette situation, mon prédécesseur instaura le système des projets de loi sur l'organisation du gouvernement, ce qui, dans une certaine mesure, produisit des effets bénéfiques. Toutefois, le problème des délais subsiste toujours et la structure ministérielle actuelle n'est ni assez variée ni assez souple pour répondre aux exigences de l'heure, lesquelles tiennent à la complexité des «questions» et à «l'envergure» du gouvernement. Ce système ne pourvoit pas non plus à la répartition des attributions administratives aux ministres, ni ne les définit avec précision. C'est dans le dessein de résoudre ces problèmes que je présente ce que, dans le présent bill sur l'organisation du gouvernement, l'on désigne comme la «Loi sur les départements et ministres d'État».

Cette mesure identifierait deux catégories de ministres, outre les ministres titulaires et les ministres sans portefeuille qui nous sont familiers. Je dis «identifier» au lieu