

A l'appui de cette thèse, je n'ai pas à remonter au premier stade de la monarchie absolue. Il est intéressant, cependant, d'étudier la grandeur et la décadence des ministres. Pour décrire cette évolution des plus intéressantes, je me reporte à un article publié en 1947 dans l'*Economist* et intitulé «Le crépuscule des ministres». En voici le premier paragraphe:

Le principe du plein assujettissement royal au contrôle ministériel a été fermement enchaîné dans la Constitution britannique au cours du XIX^e siècle. Bien que tout-puissant en théorie, le monarque, vers la fin du règne de la reine Victoria, avait entièrement accepté de ne pouvoir rien faire sans l'avis de ses ministres et même de ne pouvoir refuser de faire quoi que ce soit qui lui ait été conseillé par ses ministres.

Au Canada, une évolution analogue s'est produite à peu près à la même époque. Amorcée en 1791, elle a atteint un sommet important en 1848, lors de la reconnaissance du principe d'un gouvernement responsable. L'affaire Byng, en 1926, a simplement donné un caractère officiel à une chose déjà reconnue implicitement. Mais cette accession des ministres vers un poste d'influence considérable a cessé avec le début de la seconde grande guerre.

Le correspondant de l'*Economist* ajoute:

Mais l'irrévocabilité est une chose inexistante dans l'évolution de l'humanité. Le cabinet n'avait pas aussitôt fait disparaître le dernier contrôle officiel de son pouvoir que ce pouvoir commença de se faire sentir ailleurs.

Les ministres, vers le milieu du vingtième siècle, voyaient s'exercer sur eux trois genres de pressions qui, une fois conjuguées, les mettaient dans l'impossibilité de remplir le rôle que la constitution, telle qu'on la comprenait alors, leur avait assigné. Tout d'abord, avec l'avènement du socialisme...

Je parle, bien entendu, de la Grande-Bretagne...

... le domaine par excellence de l'action de l'État s'est énormément amplifié. Deuxièmement, le domaine des affaires publiques est devenu beaucoup plus technique et compliqué et vu la croyance de plus en plus répandue qu'un avantage positif pour un homme politique consistait à avoir passé ses années de formation dans une mine ou au barreau, il devenait de plus en plus rare pour un ministre de pouvoir comprendre les documents qu'on lui présentait, même avec le temps voulu pour les lire.

Troisièmement, le nombre de fois où l'on exige la présence personnelle des ministres, au Parlement, aux conférences aux repas, aux dîners et rencontres de toute sorte, s'est si largement accru que ces activités et toutes celles du ministre même dépassent les possibilités d'un seul homme, sauf en cas de recours à l'agent des relations publiques.

En proie à toutes ces pressions, le ministre en fut graduellement réduit au rôle de figure de proue.

L'auteur poursuit en parlant de personnes telles que l'honorable C. D. Howe et de notre présent leader du Sénat:

Seuls ces ministres qui allient une personnalité des plus marquantes à une application au travail sans trêve et sans repos peuvent vraiment être tenus responsables de leurs propres paroles et de leurs propres actions, sans parler de celles du ministère qu'ils dirigent nominalement.

L'auteur continue en disant:

Mais ce changement graduel n'a pas été apparent pendant de nombreuses années. Les fonctionnaires publics permanents tout en s'emparant de plus en plus de la réalité des pouvoirs se sont soigneusement appliqués à préserver les formes extérieures de la suprématie ministérielle—tout comme les ministres à leur tour envers le roi. De même que les lois étaient encore promulguées au nom de Sa Très Excellente Majesté le Roi et que les ministres parlaient de leur loyale obligation envers la Couronne, ainsi le fonctionnaire le plus éminent et le plus puissant parlait de son «maître» le ministre et commençait ses lettres par: «Conformément aux instructions du secrétaire d'État...»

Cette longue citation résume également très bien ce qui s'est passé au Canada. Je me bornerai à rappeler quelques points de repère qui illustrent la chute des ministres et la montée des fonctionnaires.

La Fonction publique commença à émerger comme une force nouvelle avec la reconnaissance de l'avancement au mérite et la création de la Commission de la Fonction publique en 1917. Cinquante ans plus tard, elle avait atteint l'apogée de son pouvoir quand, en 1967, le Parlement accordait pleins droits de négociation aux associations d'employés.

L'honorable M. Martin: La Commission de la Fonction publique n'a-t-elle pas été formée en 1917?

L'honorable M. Lamontagne: Elle a été instituée en 1911 sous sir Wilfrid Laurier, mais