

Michel Bédard

Étudiant #1561777

Modifications à l'appareil gouvernemental durant le gouvernement de Paul Martin

PAP 7998

Mémoire de maîtrise

Professeur Christian Rouillard

14 mars 2013

Introduction

La Constitution canadienne apparaît neutre de prime abord quant à la structure que doit revêtir l'action gouvernementale. Certes, le gouvernement (le pouvoir exécutif) est attribué à Sa Majesté la Reine¹ et le gouverneur général suivant la Constitution elle-même, la prérogative royale² et les conventions constitutionnelles se voit attribué la presque totalité des pouvoirs exécutifs. Un Conseil privé est aussi établi « pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada »³. Les membres actifs, le comité opérant dudit Conseil, forment le Cabinet. C'est dans cette entité, dans les faits, que réside le pouvoir exécutif. Les membres du Cabinet sont, pour la plupart, à la tête d'un ministère. Cette organisation, le ministère, est au cœur du système de gouvernement canadien. Pourtant, la Constitution en dit bien peu, sinon rien du tout, au sujet des ministères⁴. Même l'acteur clef du système du gouvernement canadien, le premier ministre, n'était pas prévu dans le texte fondateur de la Confédération canadienne pas plus qu'il s'en trouve aujourd'hui⁵. Pourtant, au premier jour de la Confédération, le Gouverneur général du Canada de l'époque, Sir Charles Stanley Monck, procéda à la nomination de plusieurs ministres, sur la base de l'avis du « senior member of the Privy Council », le Premier ministre John A. Macdonald⁶. Il va sans dire que même si le gouvernement canadien naquit ce jour, le système des ministères et les diverses fonctions ministérielles comblées alors n'émergèrent pas du néant : les conventions et pratiques du Royaume-Uni et des colonies britanniques nord-américaines servirent de modèle au nouveau gouvernement canadien. Treize fonctions ministérielles furent comblées le 1^{er} juillet 1867. Certaines, telles celle du ministre de la Justice et Procureur général et celle du ministre des Finances, perdurent encore aujourd'hui. D'autres, telle celle de secrétaire

¹ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3, article 9.

² *Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada*, *Gazette du Canada*, 1947, Vol. 81, No. 12, pp. 1-5.

³ *Loi constitutionnelle de 1867*, article 11.

⁴ L'article 135 prévoit des dispositions transitoires quant aux pouvoirs délégués, dans la loi, à certaines positions ministérielles.

⁵ Les articles 35.1 et 49 ainsi que les articles 37 et 37.1 (maintenant abrogés) de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.réfèrent (ou réfèrent) toutefois à la fonction du premier ministre en lui imposant certaines obligations concernant la convocation de conférences constitutionnelles.

⁶ Conseil privé, Décret en conseil C.P. 1867-0002, 1^{er} juillet 1867.

d'État aux provinces, ont depuis longtemps disparu⁷. Ce qui pousse les gouvernements à créer ou abolir des ministères ou d'autres organismes gouvernementaux ou à en modifier substantiellement la structure sera l'objet de cette étude.

De façon plus spécifique, le présent texte se penchera sur les modifications à l'appareil gouvernemental effectuées au cours du gouvernement du Premier ministre Paul Martin (12 décembre 2003 au 6 février 2006). Dans un premier temps, nous examinerons le cadre constitutionnel et juridique qui régit les différents organismes gouvernementaux, notamment le ministère, et par lequel des modifications y sont apportées (I.). Nous nous pencherons par la suite sur les raisons identifiées par les auteurs selon lesquelles un gouvernement modifierait sa structure (II.). La méthodologie de recherche qui nous a permis d'identifier les modifications à l'appareil gouvernemental au cours du gouvernement Martin ainsi que de déterminer les raisons à la source de ces modifications fera l'objet de notre troisième partie (III.). Nous présenterons ensuite les modifications effectuées à l'appareil gouvernemental durant le gouvernement Martin tout en faisant un bref rappel des faits marquants de cette période (IV.). Une analyse de ces modifications, dont l'applicabilité des raisons énoncées par les auteurs au regard des modifications qui eurent lieu au cours de cette période conclura notre étude (V.).

Un examen des modifications à l'appareil gouvernemental du ministère de Paul Martin est pertinent pour plusieurs raisons. D'abord, il s'agit d'une période où les changements à l'appareil gouvernemental n'ont pas encore été étudiés, si ce n'est que par une seule étude qui traita superficiellement d'un nombre limité de modifications⁸. Ensuite, le cadre structurel qui régit les modifications à l'appareil gouvernemental est demeuré inchangé jusqu'à aujourd'hui rendant ainsi pertinentes les leçons qui seront tirées de notre analyse pour les acteurs gouvernementaux contemporains. Finalement, l'étude des modifications à l'appareil gouvernemental du gouvernement Martin permettra potentiellement de tirer des conclusions différentes selon qu'il se fut agi d'abord d'un gouvernement majoritaire puis d'un gouvernement minoritaire.

⁷ Bureau du Conseil privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Ottawa (version en ligne sur le site Web du Bureau du Conseil privé).

⁸ Bernier et Gagnon (2010).

I. Cadre juridique à l'appareil gouvernemental

Le gouvernement dispose de plusieurs moyens pour établir ou modifier sa structure. Selon le modèle traditionnel et toujours le plus usuel, chaque ministère est établi suivant une loi constitutive édictée par le Parlement. Ce modèle s'est cependant effrité quelque peu depuis la Confédération au détriment du pouvoir législatif et tout à l'avantage du pouvoir exécutif. Au cours de cette section, nous passerons en revue les dispositions constitutionnelles et légales qui régissent l'organisation gouvernementale. Nous examinerons aussi le rôle d'un acteur clef dans ce système, le premier ministre.

« Constitutions normally have little to say about the structures of the public service for the state, and this we shall find to be particularly true for Canada »⁹.

Quoiqu'en dise Hodgetts (1973) dans la citation ci-dessus, la Constitution canadienne n'est pas silencieuse, explicitement et implicitement, quant à la structure gouvernementale. Il va sans dire que la *Loi constitutionnelle de 1867*, en donnant l'autorité législative au Parlement du Canada sur une liste de sujets énumérés¹⁰, lui octroyait aussi, par le fait même, le pouvoir d'organiser sa structure vis-à-vis ces matières. Qui plus est, deux dispositions expresses de la Constitution permettaient le transfert, en 1867, des fonctionnaires provinciaux, dont les fonctions relèveraient dès lors du gouvernement fédéral, en plus d'autoriser le gouverneur en conseil à nommer de nouveaux officiers « [j]usqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement »¹¹. Ces deux dispositions, nous le verrons ci-dessous, sont à l'origine de la création de l'administration fédérale. Par ailleurs, la Constitution canadienne n'a pas été édictée dans l'abstrait. Comme son préambule l'indique, elle repose sur les mêmes principes que la constitution du Royaume-Uni qui inclut un ensemble de conventions constitutionnelles, dont notamment la responsabilité ministérielle et le gouvernement responsable. Ces conventions régissent non seulement les relations entre le gouvernement et le Parlement,

⁹ Hodgetts (1973), p. 8.

¹⁰ *Loi constitutionnelle de 1867*, article 91.

¹¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, articles 130 et 131.

mais elles impliquent aussi une certaine structure gouvernementale au cœur de laquelle on retrouve le ministère¹².

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le premier jour de la Confédération, le gouverneur général procéda à la nomination de ministres. Le pouvoir quant à la structure gouvernementale était temporairement octroyé au gouvernement. Le gouvernement du Canada en était alors à ses balbutiements et aucune loi n'établissait encore de ministères. La *Loi constitutionnelle de 1867* contenait des dispositions transitoires concernant certains fonctionnaires qui, de ce jour, furent affectés au gouvernement central¹³, et ce, jusqu'à ce que le Parlement ne légifère sur la question. Le greffier du Conseil privé fut assermenté sous l'égide de ces dispositions et, quoique le Bureau du Conseil privé ait été l'objet de décrets en conseil depuis quant à l'étendue de ses responsabilités, jamais le Parlement n'a établi depuis le Bureau du Conseil privé par législation. L'assermentation du premier greffier du Conseil privé demeure l'acte fondateur de cet important ministère qui soutient, notamment, le premier ministre et d'autres ministres, tels le ministre des Affaires intergouvernementales (aussi président du Conseil privé suivant la coutume contemporaine) et les leaders du gouvernement à la Chambre des communes et au Sénat¹⁴.

La *Loi constitutionnelle de 1867* autorisait aussi, comme nous l'avons vu, le gouverneur général à nommer de nouveaux officiers « [j]usqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement »¹⁵. C'est sur cette base que les premiers *ministres* ont été nommés le 1^{er} juillet 1867. Le décret recommandant leur nomination reprend d'ailleurs les termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* au sujet des « offices [...] constitué until Parliament otherwise provides »¹⁶. Cet article de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait, dans les faits, plus que la nomination des premiers officiers du gouvernement, mais reconnaissait en plus le pouvoir du Parlement de légiférer en matière d'organisation gouvernementale. On mentionne qu' « [a]u cours des deux années suivantes, la plupart de ces charges firent

¹² Hodgetts (1973), p. 88 : « Like most other countries Canada, at the national level, early settled on a department form as the most logical device for compartmentalizing the various programmes to be undertaken by the public service ».

¹³ *Loi constitutionnelle de 1867*, article 130.

¹⁴ Osbaldeston (1992), vol. 2, p. 341.

¹⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, article 131.

¹⁶ Conseil privé, Décret en conseil C.P. 1867-0002, 1^{er} juillet 1867.

l'objet de dispositions légales »¹⁷ adoptées par le Parlement. De nos jours, sauf quelques rares exceptions (dont le Bureau du Conseil privé discuté ci-dessus), tous les ministères et les organismes gouvernementaux sont constitués par une loi du Parlement¹⁸.

Les pouvoirs du Parlement concernant les organisations gouvernementales sont toutefois tempérés par la place prépondérante qu'occupe le gouvernement dans notre système parlementaire. Ce rôle lui est assuré, entre autres, par l'impératif constitutionnel voulant que tout projet de loi entraînant des dépenses de fonds publics requière une recommandation royale avant qu'il puisse être adopté par la Chambre des communes¹⁹. La recommandation royale est octroyée par le gouverneur général à la suite d'un avis en ce sens du Cabinet. L'exigence de la recommandation royale accorde ainsi un rôle prépondérant au gouvernement quant aux initiatives législatives qui portent sur sa structure :

There is one important requirement which, for all significant organizational changes such as the creation of a new department, reinforces the initiating role of the executive, even as it demands ultimate parliamentary sanction for such changes. The requirement is that all proposals involving increases in expenditure of public funds must be recommended by the Crown, which in practice means they are initiated only by ministers of the Crown²⁰.

L'autre élément mitigeant la compétence du Parlement sur la structure gouvernementale provient du pouvoir du gouverneur en conseil d'effectuer des changements à l'appareil gouvernemental sans l'aval et même, nous le verrons ci-dessous, malgré l'opposition du Parlement. Ces modifications précèdent souvent des changements qui sont ensuite effectués par une loi du Parlement. Davis *et al.* (1999) note que ces lois constitutives de ministères ou d'autres organisations ne font que confirmer des réorganisations administratives qui sont bien encrées lors de l'adoption des projets de loi – ce qui ne serait pas sans causer parfois des difficultés ou des imbroglios :

Changes to machinery of government in Canada are complicated by the tradition in which each department has its own enabling

¹⁷ Bureau du Conseil privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Ottawa (version en ligne sur le site Web du Bureau du Conseil privé).

¹⁸ *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2.

¹⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*, article 54. Cette règle est d'ailleurs reflétée à l'article 79 du *Règlement de la Chambre des communes*. Ces projets de loi doivent d'ailleurs prendre leur origine de la Chambre de communes : *Loi constitutionnelle de 1867*, article 53.

²⁰ Hodgetts (1973), pp. 64-65.

legislation. However, this practice is neither consistent nor an obvious impediment to machinery changes since the legislation traditionally endorses administrative arrangements which are by then well entrenched²¹.

Ces « administrative arrangements » sont, dans les faits, bien plus que cela; ils constituent des modifications réelles à la structure gouvernementale. C'est la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*²² qui habilite le gouvernement à agir de la sorte. Cette loi fut adoptée en 1918²³, alors que l'administration fédérale avait été « désorientée » et « engloutie » par les exigences de la Grande Guerre²⁴. Cette loi fut notamment modifiée en 1925²⁵ et 1950²⁶, puis refondue à plusieurs reprises depuis. Lors du débat portant sur la deuxième lecture du projet de loi initial, en 1918, le Premier ministre Sir Robert Borden remarqua : « This is a general power; it does not permit an increase of the number of departments, but it does permit the transfer of a department or a branch thereof from one minister to another »²⁷.

La *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*²⁸ autorise le gouvernement à procéder « à tout transfert d'attributions, ou de responsabilité à l'égard d'un secteur de l'administration publique fédérale, entre ministres ou entre ministères ou secteurs de l'administration publique fédérale »²⁹. Le gouvernement peut même, par le truchement de tels décrets en conseil et d'autres décrets corrélatifs pris en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*³⁰ lui permettant de désigner toute partie de l'administration fédérale comme un « ministère », procéder à la création d'un nouveau ministère. Ces deux lois habilitantes offrent au gouvernement

²¹ Davis *et al.* (1999), p. 28.

²² *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*, L.R.C. (1985), ch. P-34.

²³ *Loi autorisant les remaniements et les transferts de fonctions dans le service public*, L.C. 1918, ch. 6.

²⁴ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service. A Psychology of Government 1867-1970*, University of Toronto Press, Toronto, 1973, p. 60 : « When the legislation was introduced in 1918 it was clearly intended to give the executive a relatively free hand to reconstruct an administrative service temporarily swollen and disoriented by wartime exigencies ».

²⁵ *Loi modifiant la Loi autorisant les remaniements et les transferts de fonctions dans le service public*, L.C. 1925, ch. 23.

²⁶ *Loi sur les règlements*, L.C. 1950, ch. 50.

²⁷ Chambre des communes, *Débats*, 21 mars 1918, p. 83 (version anglaise). La version française ne traduit pas fidèlement l'intention de ces propos quant à l'ajout de *départements* (« increase of the number of departments ») : voir Chambre des communes, *Débats*, 21 mars 1918, p. 87 (version française) : « C'est un pouvoir général; il ne permet pas l'augmentation de la juridiction d'un département, mais il permet le transport d'un département ou d'une division de celui-ci d'un ministre à un autre ».

²⁸ *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*, L.R.C. (1985), ch. P-34.

²⁹ *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*, article 2a).

³⁰ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13 – article 2(1) « administrateur général » et « ministère ».

des pouvoirs très étendus dans le choix de sa structure ; « there is not much that cannot be accomplished through the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, designation orders, or both³¹ ». Il appert que la seule limite restreignant ce pouvoir réside en l'entreprise de nouvelles fonctions pour lesquelles le Parlement n'aurait pas encore octroyé de crédits. Cependant, vu le degré d'intervention du gouvernement dans l'ensemble des domaines de la société, cette limite est plus théorique que contraignante :

Strictly speaking, these tools are meant only to reorganize existing functions of government for which Parliament has voted funds – any new activities must be authorized by Parliament. But in practice, government is so large and so diverse that somewhere within an organization, the basis for almost any new activity that could be imagined has already been authorized³².

Il a aussi été suggéré que la désignation des ministères ne pouvait être modifiée que par une loi dûment adoptée par le Parlement. Le Premier ministre Pearson avait d'ailleurs énoncé cette restriction lors du débat à la Chambre des communes portant sur la *Loi de réorganisation de 1966*³³. Toutefois, les modifications récentes démontrent que même cette limite n'est plus.

Nous utiliserons la mise sur pied du ministère du Commerce international le premier jour du gouvernement de Paul Martin pour illustrer toute l'étendue des pouvoirs conférés par la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Le 12 décembre 2003, une série de décrets en conseil furent pris afin d'instituer un ministère distinct pour le commerce international qui était jusqu'alors au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. D'abord, trois décrets en conseil furent pris suivant les termes de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* afin de transférer les responsabilités portant sur le commerce international du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère de l'Industrie au *nouveau* ministère du Commerce international³⁴. Concomitamment, un décret en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* désigna comme « ministère » (le nouveau ministère du Commerce international) la partie du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

³¹ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 24, voir aussi p. 110.

³² Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 25.

³³ Chambre des communes, *Débats*, 9 mai 1966, p. 4871; voir Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 110.

³⁴ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-0047, 2003-0049 et 2003-0050, 12 décembre 2003.

qui s'occupait du commerce international jusqu'alors³⁵. Enfin, une série de décrets en conseil corrélatifs furent pris en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*³⁶, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*³⁷, *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*³⁸ et la *Loi sur la gestion des finances publiques*³⁹.

La suite des choses démontre l'ampleur des pouvoirs de restructuration du gouvernement. Les propositions législatives⁴⁰ visant à entériner la scission des deux ministères furent défaites à la Chambre des communes. Le gouvernement conserva néanmoins les deux entités séparées. Une question de privilège fut alors soulevée à la Chambre des communes sur ce sujet. Appelé à statuer sur cette affaire, le président de la Chambre des communes qualifia les propositions défaites de « mesures complémentaires » qui pouvaient être considérées « comme des projets de loi correctifs qui sont présentés de temps à autre au Parlement ». Malgré la défaite parlementaire du gouvernement quant à ces projets de loi, les deux ministères purent continuer à opérer de manière autonome. Le président de la Chambre d'ajouter « que la Chambre soit ou non convaincue de l'utilité de la restructuration, le gouvernement dispose des outils nécessaires pour mettre ses plans à exécution »⁴¹.

L'exemple du ministère du Commerce international démontre à quel point les pouvoirs conférés par la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* se sont étendus au fil du temps allant même au-delà de l'intention originale du gouvernement lors de son dépôt en 1918. Il contraste en effet avec les propos du Premier ministre Borden, cités ci-dessus. La fréquence de l'utilisation des pouvoirs conférés par la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* est aussi révélatrice. Hodgetts (1973) note qu'à l'origine,

³⁵ Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2003-0052, 12 décembre 2003.

³⁶ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, voir Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-2055 et 2003-2056, 12 décembre 2003.

³⁷ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, voir Conseil privé, Décrets en conseil 2003-2053 et 2003-2054, 12 décembre 2003.

³⁸ *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, article 2, voir Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2003-2051, 12 décembre 2003.

³⁹ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, voir Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2003-2046 et 2003-2048, 12 décembre 2003.

⁴⁰ Le 15 février 2005, la Chambre des communes a défait le projet de loi C-31, Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois, et le projet de loi C-32, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, lors du vote portant deuxième lecture de ces propositions : Chambre des communes, *Journaux*, 15 février 2005.

⁴¹ Chambre des communes, *Débats*, 23 mars 2005, pp. 4499-4500.

cette loi était utilisée de 2 à 3 fois par année, allant jusqu'à 10 fois par année lors de grands changements ou de crises. Ceci contraste avec le gouvernement Martin, il y eut 21 décrets pris en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* lors du seul premier jour du gouvernement.

Le gouvernement dispose aussi des moyens prévus par la *Loi sur les départements et ministres d'État*⁴² pour apporter des modifications à l'appareil gouvernemental. Cette loi permet l'établissement de départements d'État, dont la direction est assurée par un ministre d'État. Elle prévoit aussi, par ailleurs, la nomination de ministres d'État, qui ne sont pas à la tête d'un ministère d'État, mais qui sont chargés d'assister d'autres ministres dans le cadre de leurs fonctions.

La *Loi sur les départements et ministres d'État* énonce, elle-même, les raisons qui peuvent pousser le gouvernement à créer un département d'État. Ainsi, on prévoit comme motif à la création d'un ministère d'État « [l]a nécessité d'une politique nouvelle et globale et de programmes détaillés et complets dans un ou plusieurs domaines relevant du gouvernement du Canada »⁴³. Ainsi, ce type de ministère met l'accent sur la coordination des politiques de manière transversale dans toute la fonction publique fédérale. En ce sens, Doerr (1981) atteste que ces « types of ministerial portfolios such as the ministries of state represented and increased emphasis on the coordination of policy activities across the public service as a whole »⁴⁴.

Les ministères d'État sont mis sur pied par proclamation du gouverneur en conseil qui doit être préalablement approuvée par la Chambre des communes⁴⁵. Cette manière de procéder est plutôt rapide, comparativement à l'adoption d'une loi constitutive qui doit normalement faire l'objet de trois lectures et d'une étude en comité dans les deux chambres du Parlement. À ce sujet, les débats à la Chambre des communes sur la résolution pré-requise à la proclamation instituant un département d'État sont limités à un maximum de sept heures⁴⁶. L'abolition d'un ministère d'État est encore plus simple : un décret en conseil suffit⁴⁷. Cette méthode reflète le but politique derrière ce moyen

⁴² *Loi sur les départements et les ministres d'État*, L.R.C. (1985), ch. M-8.

⁴³ *Loi sur les départements et les ministres d'État*, article 2.

⁴⁴ Doerr (1981), p. 23; Chénier (1985), p. 398.

⁴⁵ *Loi sur les départements et les ministres d'État*, articles 2 et 6.

⁴⁶ *Loi sur les départements et les ministres d'État*, article 6.

⁴⁷ *Loi sur les départements et les ministres d'État*, article 5.

permettant la création d'un tel ministère : « They [ministries of state] were designed to fill the need for a quick policy response capability. The theory was that they could be created quickly, work for a limited time on a specific policy issue and then be wound down⁴⁸ ».

Depuis l'adoption des dispositions contenues à la *Loi sur les départements et ministres d'État* en 1971⁴⁹, quatre ministères d'État furent établis :

- Le ministère d'État pour les Affaires urbaines (1971-1979);
- Le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (1971-1990);
- Le département d'État au Développement économique, remplacé plus tard par le ministère d'État chargé du Développement économique et régional (1978-1984);
et
- Le département d'État chargé du Développement social (1980-1984).

Aucun de ces ministères ne subsiste aujourd'hui. Ils ont tous été dissous en vertu d'un décret en conseil pris sous la *Loi sur les départements et ministres d'État*. Il appert que ce véhicule organisationnel *de gestion transversale* n'est plus adapté aux besoins contemporains en matière d'organisation gouvernementale ou, plutôt, que ses fonctions furent reprises par d'autres entités (les organismes centraux dont, notamment, le Bureau du Conseil privé et le Conseil du trésor).

Un ministre d'État à la tête d'un département d'État ne doit pas être confondu avec un ministre d'État nommé afin de prêter son concours à un autre ministre responsable d'un ministère. Ces ministres sont souvent appelés « ministers of State to assist » (ou moins souvent « ministres d'État chargés d'assister »)⁵⁰ et même, parfois, « junior ministers »⁵¹. Sur ce dernier point, le Premier ministre Jean Chrétien avait d'ailleurs exclu de son Cabinet une partie d'entre eux, les distinguant d'ailleurs des autres ministres en désignant leur position en tant que « secrétaire d'État »⁵². Doerr (1981) résume ainsi la position des ministres d'État chargés d'assister, trop souvent mal comprise, au sein de l'administration fédérale :

⁴⁸ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 13.

⁴⁹ *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement*, L.C. 1971, ch. 42, révisée L.R.C. (1970) (2^e suppl.), ch. 14.

⁵⁰ « Ministers of State to assist » : voir, à ce propos, le libellé de la version anglaise de l'article 11 de la *Loi sur les départements et les ministres d'État*.

⁵¹ Chenier (1985); Doerr (1981), p. 23.

⁵² Bureau du Conseil privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Ottawa (version en ligne sur le site Web du Bureau du Conseil privé).

The position of these ministers [of State] has occasionally been misunderstood. According to the Act, they have no independent departmental or program authority and are required to report to and through the senior minister whom they assist. The provision for their appointment thus added a political cosmetic for the representation of special interests and policy areas in cabinet without the requirement to set up a supporting bureaucracy.

[...]

Junior ministerial portfolios such as ministers of state to assist provided managerial flexibility in ensuring the representation of special interests and concerns that arise occasionally or temporarily⁵³.

En plus de permettre la représentation d'intérêts particuliers au sein d'un ministère, les ministres d'État chargés d'assister offrent aussi une plus grande flexibilité au premier ministre dans la composition de son Cabinet.

La fonction de ministre d'État chargé d'assister a été critiquée par les auteurs⁵⁴. On lui reproche notamment la confusion qu'elle crée au sein de l'administration, notamment en ce qui concerne leurs relations avec les ministres en titre et la haute fonction publique :

Generally speaking, this [ministers of state to assist] has not turned out so well.

The ministers of state themselves were seldom happy. In most cases they were not given a clear mandate, they had no program responsibilities, they could not sign anything, including memoranda to Cabinet, and many complained they were not treated with respect by officials. Deputy ministers complained that they spent a great deal of time brokering between the ministers of state and their minister. And senior ministers complained about the annoyance of having to deal with the demands of the junior ministers⁵⁵.

Il appert toutefois que les avantages, notamment la flexibilité de nommer des ministres sans pour autant créer de ministères, surpassent les inconvénients reliés à la nomination de ministres d'État chargés d'assister, puisque les derniers gouvernements en ont inclus plusieurs⁵⁶. La popularité des ministres d'État chargés d'assister se distingue de la presque désuétude dans laquelle les départements d'État sont tombés.

Un gouvernement peut opter pour différents véhicules organisationnels pour sa structure administrative. Comme nous l'avons vu, le ministère est le moyen privilégié par lequel le

⁵³ Doerr (1981), pp. 22-23.

⁵⁴ Osbaldeston (1992); Chenier (1985).

⁵⁵ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 97.

⁵⁶ Bureau du Conseil privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Ottawa (version en ligne sur le site Web du Bureau du Conseil privé).

pouvoir exécutif s'est organisé depuis les débuts de la Confédération. Ce choix découle d'ailleurs d'une convention constitutionnelle au cœur du système du gouvernement canadien : la responsabilité ministérielle⁵⁷. Cependant, au fil des ans, d'autres types d'organisations se sont ajoutés : agences, corporations de la Couronne, etc.⁵⁸ Il découle notamment de la responsabilité ministérielle que, pour chaque action gouvernementale, un ministre soit responsable ou soit imputable à la Chambre des communes. Cette responsabilité peut être directe pour un ministère ou de moindre mesure pour d'autres organisations selon leur niveau d'indépendance :

Generally speaking, the responsibility of ministers for organizations is strongest in departments and varies from strong to non-existent in the non-departmental forms of organization – advisory boards, councils, enterprises and so on. A critical distinction with respect to ministerial responsibility is the extent to which the organization (through its management body) exercises powers in its own right, as opposed to exercising powers in the name of the minister⁵⁹.

Doerr (1981) et d'Ombraïn (2007) placent d'ailleurs la responsabilité ministérielle au cœur de la structure gouvernementale. Doerr (1981) affirme que deux facteurs militent pour l'établissement d'organisations hors du cadre ministériel. Premièrement, le fardeau de travail du ministre s'en retrouve allégé. Deuxièmement, un autre type d'organisation peut être plus approprié pour le mandat ou la tâche à confier à l'organisation. La responsabilité du ministre devient ainsi qu'indirecte, même si l'organisation demeure, toutefois, toujours ultimement redevable devant le Parlement⁶⁰.

D'Ombraïn (2007) propose comme critère déterminant la discrétion politique, par ex., nous pouvons lire dans son étude que les « [p]rograms with complex, politically driven objectives should be placed in organizations for which ministers are directly accountable »⁶¹. À l'opposée, l'indépendance nécessaire à l'exécution d'une tâche retirerait du *cadre ministériel* l'organisation à instituer : « Non-ministerial organizations are by definition independent of the day-to-day direction of ministers because they fulfil

⁵⁷ Bernier et Gagnon (2010) p. 42 : « En principe, les structures administratives ont été développées pour rendre applicable le principe de la responsabilité ministérielle tel qu'introduit au XIXe siècle et pour organiser logiquement le travail entre différents ministères ».

⁵⁸ Doerr (1981), p. 21.

⁵⁹ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 19. Voir aussi Doerr (1981), p. 21.

⁶⁰ Doerr (1981), pp. 106-107.

⁶¹ D'Ombraïn (2007), p. 206.

objects that are inappropriate for ministerial direction »⁶². Ces raisons structurelles, quoiqu'elles ne soient pas le moteur des modifications elles-mêmes, seront déterminantes quant au choix du véhicule organisationnel, ministère ou autre, par lequel les nouvelles structures seront mises en place.

Ce qui précède démontre que les modifications à l'appareil gouvernemental s'effectuent soit par une loi du Parlement du Canada, précédée ou non d'un décret en conseil pris en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*, soit par un décret en vertu de cette loi sans qu'il soit suivi d'une loi, et, finalement, soit par une proclamation du gouverneur en conseil, préautorisée par la Chambre des communes en ce qui concerne la création d'un département d'État. Le cadre juridique portant sur l'appareil gouvernemental accorde au gouverneur en conseil (le Cabinet), au Parlement ou encore à la Chambre des communes le pouvoir de modifier la structure gouvernementale. Cependant, ce modèle normatif est incomplet en ce qu'il ignore un acteur prédominant dans notre système de gouvernement : le premier ministre.

Le premier ministre est le pivot du pouvoir exécutif au Canada. L'assermentation d'un nouveau premier ministre entraîne nécessairement la formation d'un nouveau gouvernement et la démission, la mort, ou le renvoi d'un premier ministre met aussi fin au gouvernement qu'il présidait jusqu'alors. Reflet du rôle central que joue le premier ministre, ce dernier jouit de prérogatives dans l'exercice de certains pouvoirs qui, même s'ils appartiennent en théorie à d'autres autorités, s'exercent, dans les faits, suivant le bon vouloir et à la discrétion du premier ministre. Les assises de ces prérogatives résident notamment en la discrétion du premier ministre quant au choix (et renvoi) de ses ministres et la discipline de parti qui, en situation de gouvernement majoritaire, garantissent d'ailleurs au gouvernement l'adoption de toutes ses propositions législatives. Vu la place prépondérante qu'occupe le premier ministre et des leviers dont il jouit, il peut, en pratique, imposer son choix sur toute question. Il y a, de surcroît, de nombreux pouvoirs précis qui, suivant les usages ou les conventions, s'exercent à la discrétion du premier ministre. La composition du Conseil des ministres se retrouve, comme nous l'avons mentionné, parmi ceux-ci. Tout avis au gouverneur général concernant la

⁶² D'Ombrain (2007), p. 211.

convocation, la prorogation ou la dissolution du Parlement appartient également à cette catégorie. Les nominations des sénateurs, des titulaires de charges publiques, etc., sont aussi du ressort, dans les faits, du premier ministre. Un procès-verbal d'une réunion du Conseil privé de 1935 dresse d'ailleurs la liste de certaines fonctions que le premier ministre s'est attribuées⁶³.

La pratique et les auteurs attestent que les décisions portant sur les modifications à l'appareil gouvernemental reviennent exclusivement au premier ministre⁶⁴. Selon d'Ombain (2007), deux éléments justifieraient et favoriseraient cette prérogative spéciale du premier ministre. D'abord, ce pouvoir serait intimement lié à la discrétion du premier ministre sur les nominations des ministres et des hauts fonctionnaires. Ensuite, l'autre élément qui justifierait cette prérogative consiste en la responsabilité du premier ministre pour tout le programme législatif présenté au Parlement⁶⁵. Doerr (1981) et Osbaldeston (1992) font écho aux propos d'Ombain (2007) et lient cette prérogative à celle que possède le premier ministre quant à la composition du Conseil des ministres et à la responsabilité qui lui incombe pour l'entièreté de son ministère et, donc, du contrôle qu'il doit exercer à son égard :

It is the prime minister who initiates the creation or reorganization of departments and agencies and who is responsible for allocating or reallocating ministerial responsibilities accordingly⁶⁶.

[T]he organization of government is a personal prerogative of the prime minister. The appointment of ministers and the assignment of organizational mandates is an important means through which the prime minister controls the ministry. This factor is inextricably entwined with organizational decision making⁶⁷.

Afin de l'appuyer dans l'exercice de cette prérogative, au cours des années, une unité administrative a été mise sur pied au sein du Bureau du Conseil privé et prit de plus en plus d'importance avec l'augmentation de la taille de la fonction publique et du nombre de ses organisations. En 1981, Doerr résumait ainsi l'évolution de cette unité:

A Machinery of Government Secretariat was formally created in 1972 and was reconstituted as a Directorate in 1973. Its functions had initially been performed by one of the two officers in the Plans

⁶³ Conseil privé, « Mémoire concernant certaines des fonctions du premier ministre ». C.P. 3374, 25 octobre 1935.

⁶⁴ D'Ombain (2007); Doerr (1981); Osbaldeston (1992), vol 1.

⁶⁵ D'Ombain (2007), p. 202.

⁶⁶ Doerr (1981), p. 15.

⁶⁷ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 4.

Division of the PCO. Specifically, the staff engaged in the preparation of the organization acts of 1966, 1969 and 1970 could be said to have been the informal predecessor to the Directorate⁶⁸.

Suivant un document récent du Bureau du Conseil privé, son Secrétariat de l'appareil gouvernemental, « conseille et appuie le Premier ministre sur les questions liées à sa prérogative et à ses responsabilités en tant qu'administrateur en chef du régime canadien de gouvernement par l'exécutif » et ses conseils portent notamment sur « la structure, l'organisation et le fonctionnement du gouvernement »⁶⁹.

Savoie (1999) explique que le Secrétariat de l'appareil gouvernemental jouit d'un statut spécial au sein même du Bureau du Conseil privé. Attestant du rôle prépondérant que joue le premier ministre dans les décisions portant sur l'appareil gouvernemental, les travaux du Secrétariat portent le sceau du secret afin de conserver toutes les options du premier ministre concernant de potentielles réorganisations. Seraient presque inexistantes les consultations et la collaboration interministérielles au sujet des modifications à l'appareil gouvernemental. Le Secrétariat ne fait d'ailleurs rapport qu'au premier ministre et au greffier du Conseil privé:

Even within PCO, the machinery of government secretariat enjoys a special status. It reports to the prime minister through the clerk, and it does not readily share its information or its briefing material with other PCO secretariats. It is the prime minister's prerogative to organize the machinery of government as he sees fit. He may decide to consult a few advisers and ministers when contemplating changes, but he may not. One thing is certain. Such changes, big or small, are never submitted to Cabinet for consideration. When they are announced by the prime minister, they are already fait accompli. Staff in the machinery of government secretariat never assumes that the prime minister will, in the end, make the anticipated decision. Accordingly, they are always careful to protect and hold very close to their chests what they consider highly sensitive advice⁷⁰.

Les événements du premier jour du gouvernement de Paul Martin, le 12 décembre 2003, démontrent encore toute l'étendue de la prérogative du premier ministre en matière de modification à l'appareil gouvernemental. Ainsi, en ce jour, des ministères et des agences

⁶⁸ Doerr (1981), p. 40, note 63.

⁶⁹ Bureau du Conseil privé, *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, Janvier 2011 (éd. rev.), Ottawa, p. 9.

⁷⁰ Savoie (1999), p. 140. Les propos de Hodgetts (1973), pp. 62-63, concernant les restructurations majeures à l'appareil gouvernemental en 1966 et 1968, attestent que la confidentialité (le secret) entourant de telles réorganisations n'est pas un phénomène récent.

ont été créés ou leur responsabilité modifiée et ce, avant même que le nouveau Conseil des ministres ne se penche sur la question ou encore que le Parlement ne soit convoqué. Par exemple, une série de décrets en conseil⁷¹, pris sur le seul avis du premier ministre, a établi l'Agence des services frontaliers du Canada et la loi avalisant cette décision ne fut adoptée qu'en 2005⁷². Dans la même veine, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fut scindé en deux, encore une fois, par une série de décrets en conseil⁷³. Le maintien de deux ministères distincts par le gouvernement Martin alors que la Chambre des communes avait défait les projets de loi cherchant à entériner cette scission du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international démontre étrangement l'étendue de la prérogative du premier ministre en matière d'appareil gouvernemental⁷⁴.

⁷¹ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-0063 à 2003-0070, 12 décembre 2003.

⁷² *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38.

⁷³ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-0046 à 2003-0056, 12 décembre 2003.

⁷⁴ Pour une analyse de cette question et de la mésentente entre la Chambres de communes et le gouvernement, voir Schmitz et Lee (2005).

II. Motifs au soutien des modifications à l'appareil gouvernemental

« Over the years, Canadian governments have changed their organizations to reflect changing conditions, values and societal needs »⁷⁵.

Au fil des ans et des premiers ministres, la structure gouvernementale canadienne s'est modifiée pour une multitude de raisons. Les modifications à l'appareil gouvernemental sont inévitables afin que la structure étatique réponde aux exigences contemporaines, et non celles du passé⁷⁶. Les gouvernements créent, fusionnent, divisent ou abolissent des organisations; et les motifs au soutien de ces modifications ne se limitent pas à la seule recherche d'efficacité et d'efficience ou aux ajustements nécessaires afin de répondre aux besoins sociétaux contemporains. Osbaldeston (1993) atteste en effet que « [...] the organizing of government is not driven solely by the logic of efficiency, but rather by a wide variety of forces related to policy, partisan politics and personalities »⁷⁷. Les raisons d'efficacité et d'efficience ne seraient pas nécessairement absentes des décisions quant à la structure gouvernementale, mais elles seraient secondaires aux autres motifs principaux : « Questions of administrative efficiency and effectiveness need not be absent in such attempts, but they are secondary considerations »⁷⁸. Dans cette partie, nous nous pencherons sur les raisons qui poussent un gouvernement à apporter des changements à sa structure organisationnelle.

La littérature sur la question abonde : par ex. Bernier et Gagnon (2010), Davis *et al.* (1999), Osbaldeston (1992), Aucoin (1986). Quoique les auteurs fassent tous l'affirmation que les motifs expliquant des modifications vont bien au-delà de la seule recherche d'efficience dans l'élaboration des politiques publiques et la délivrance des services à la population, ils proposent plusieurs approches analytiques différentes qui cherchent à expliquer les raisons qui poussent au changement.

Une des méthodes que l'on retrouve fréquemment pour analyser les modifications à l'appareil gouvernemental consiste en la classification des modifications gouvernementales suivant une liste des diverses raisons qui en seraient à l'origine. Dans leur étude des réorganisations des gouvernements de quelques provinces canadiennes

⁷⁵ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 1.

⁷⁶ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 2.

⁷⁷ Osbaldeston (1993), p. 26.

⁷⁸ Aucoin (1986), p. 4.

dont principalement le Québec, ainsi que le gouvernement fédéral, Bernier et Gagnon (2010) ont, d'emblée, identifié six raisons jusqu'alors reconnues par la littérature qui motiveraient les gouvernements à procéder à des restructurations organisationnelles.

Bernier et Gagnon (2010) affirment, dans un premier temps, que « les restructurations se font à la suite de l'émergence de nouveaux discours en vogue et de tendances, ou les deux »⁷⁹. Ils donnent l'exemple de la mise sur pied de Service Canada, en 2005⁸⁰, et d'autres organismes provinciaux apparentés ayant pour mission de faciliter l'accès à la population des services publics. On pourrait, par exemple, inclure dans ce type de modifications la création, dans les années 1970, de ministères voués à l'environnement, dont le ministère de l'Environnement fédéral en 1971⁸¹.

Deuxièmement, des changements importants dans la société et l'économie motiveraient certaines modifications. Au Canada, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la structure gouvernementale s'est ajustée pour répondre aux nouveaux défis que constituait la menace terroriste. Les contraintes sécuritaires ont mené à la création éventuelle du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile suivant l'exemple des États-Unis où on avait mis sur pied le Department for Homeland Security⁸². Troisièmement, les gouvernements effectueraient des modifications « à cause de changement dans les dispositions des coalitions plaidantes »⁸³. Un quatrième motif au soutien des réorganisations s'en remettrait aux nécessités purement politiques. La composition du Cabinet ou le désir d'accommoder un ministre important au sein du gouvernement relèveraient de ce motif. Évidemment, il va sans dire que le désir d'économie, d'efficacité et d'efficience, est l'une des raisons qui poussent aux changements, c'est le « faire mieux [...] soit par l'amélioration des processus ou de la culture de gestion »⁸⁴. Sixièmement, Bernier et Gagnon (2010) identifient la volonté politique, « c'est-à-dire de signifier, par le biais d'une restructuration que l'on accordera plus d'importance à un enjeu particulier »⁸⁵ comme l'un des catalyseurs aux modifications gouvernementales.

⁷⁹ Bernier et Gagnon (2010), p. 23.

⁸⁰ Note : Service Canada n'était et n'est toujours pas une nouvelle structure gouvernementale, mais un nouveau programme ministériel.

⁸¹ *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement*, L.C. 1971, ch. 42, révisée L.R.C. (1970) (2^e suppl.), ch. 14.

⁸² OCDE (2004).

⁸³ Bernier et Gagnon (2010), p. 23.

⁸⁴ Bernier et Gagnon (2010), p. 23.

⁸⁵ Bernier et Gagnon (2010), p. 43.

Bernier et Gagnon (2010) démontrent qu'il y a souvent plusieurs raisons qui mènent à une restructuration. Par ailleurs, ils ajoutent aussi un septième motif à ceux déjà identifiés par la littérature : les « ministères problématiques » ou les « dossiers ministériels complexes »⁸⁶, « [d]ans de telles situations, la fréquence des réorganisations est liée à une recherche de solutions pour gérer adéquatement un dossier qui suscite une pluralité d'interprétations »⁸⁷. Ce constat fait écho à celui d'Osbaldeston (1992) qui témoignait en ces termes au sujet de modifications fréquentes dans des domaines particuliers: « On the negative side, I have seen a continual reshuffling of departments and agencies related to industrial and regional development, at enormous expenditure of time and energy, and from which most Canadians have seen little return »⁸⁸. Ces changements nombreux à la structure gouvernementale dans des champs particuliers s'expliqueraient par le caractère incertain et ambigu de la politique publique qu'on cherche à mettre en œuvre par diverses structures successives, mais sans succès⁸⁹. Il y a certains domaines, en effet, qui sont plus susceptibles à des modifications, et d'autres qui le sont moins. Les organismes centraux au Canada ont historiquement fait l'objet de peu de changements. L'existence continue du Conseil privé, du ministère de la Justice et du ministère des Finances depuis 1867 le démontre. Au contraire, d'autres secteurs seraient plus instables. Comme discuté ci-dessus, Osbaldeston (1992) identifiait les domaines du développement économique des communautés, de l'industrie, de l'assistance sociale et des régions comme de tels secteurs⁹⁰.

Dans son étude portant sur les modifications gouvernementales depuis l'après-guerre, Osbaldeston (1992) place les modifications à la structure gouvernementale au cœur du processus d'élaboration et de mise en application des politiques publiques. La décision de mettre sur pied une nouvelle entité se prendrait au stade de la mise en œuvre d'un nouveau programme : doit-on confier cette tâche à une organisation existante ou en créer une à cette fin⁹¹. S'ajoutent toutefois, à ce modèle théorique, ce qu'Osbaldeston (1992) qualifie de « add-on factors » - de considérations supplémentaires. La première

⁸⁶ Bernier et Gagnon (2010), p. 43.

⁸⁷ Bernier et Gagnon (2010), pp. 40 et 43.

⁸⁸ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 2.

⁸⁹ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 50.

⁹⁰ Osbaldeston (1992), vol. 1, pp. 30-31.

⁹¹ Osbaldeston (1992), vol. 1, pp. 5 et 94.

conclusion de son programme de recherche est révélatrice à cet égard: « Governments are motivated to organize by a wide variety of forces related to policy, partisan politics and personalities »⁹². La création du premier ministère de l'Industrie est probante quant au dernier de ces facteurs. Osbaldeston (1992) en effet explique la création du ministère par les pressions de Waltern L. Gordon, ministre influant au sein du gouvernement du Premier ministre Lester B. Pearson et l'un de ses proches conseillers⁹³.

Aux termes de son programme de recherche, Osbaldeston (1992) dresse aussi une liste, comme le feront plus tard Bernier et Gagnon (2010), des raisons pour lesquelles les gouvernements créent ou modifient les organisations publiques :

Our research has shown that organizing activity in government has taken place :

- To manage and implement policy
- To demonstrate government priorities
- To provide a political response to interest groups
- To manage programs
- To customize ministerial portfolios to the needs of individual ministers
- To implement the personal vision or agenda of individuals
- To provide enough portfolios for a politically representative Cabinet. [...]

In summary, the organizations created by governments have been a political response to the concerns, values and demands of Canadians, the realities of partisan politics, the personalities of politicians and officials and the process of governing⁹⁴.

Une autre façon d'évaluer les raisons qui poussent un gouvernement à modifier sa structure est de s'en remettre à la personne à la tête du gouvernement, le premier ministre. Nous avons vu, ci-dessus, que le titulaire de cette charge jouit, dans les faits, de larges pouvoirs concernant l'organisation de l'appareil gouvernemental. Il n'est donc pas étonnant que certains auteurs, notamment Aucoin (1986) et Davis *et al.* (1999), ont développé un modèle qui renvoie à la personne du premier ministre pour expliquer des modifications à l'appareil gouvernemental.

L'analyse qu'Aucoin (1986) propose dans son étude des structures de l'exécutif des gouvernements de Pierre Trudeau et de Brian Mulroney démontre que leur style de leadership avait influencé les changements à la structure organisationnelle au sein de l'exécutif de l'État fédéral (Cabinet, comités ministériels, organismes centraux). Ainsi, pour expliquer des changements à l'appareil gouvernemental, priment : la philosophie

⁹² Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 126.

⁹³ Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 31.

⁹⁴ Osbaldeston (1992), vol. 1, pp. 126-127.

gouvernementale et politique du premier ministre, son style de gestion, et ses buts politiques⁹⁵.

Davis *et al.* (1999) font écho à ce constat. Leur étude propose une analyse des modifications à l'appareil gouvernemental qui s'articule autour des grandes fonctions des gouvernements contemporains. Cette analyse se baserait sur les trois pôles que sont : de politique (*politics*), de politiques publiques (*policy*), et de raisons administratives⁹⁶. Il s'ensuit que les modifications à l'appareil gouvernemental sont motivées par des raisons politiques, des nécessités administratives, et par des exigences de politique publique. Toutefois, ils concluent aussi que les modifications à l'appareil gouvernemental sont fortement influencées par des considérations temporelles et personnelles. Ainsi, l'arrivée d'un nouveau premier ministre et la proximité d'une élection générale, avant ou après celle-ci, seraient des catalyseurs importants aux modifications structurelles⁹⁷. Bernier et Gagnon (2010) énoncent d'ailleurs que le cycle électoral amène plusieurs modifications à l'appareil gouvernemental, ce qui corrobore la thèse voulant que des restructurations aient souvent lieu pour des raisons politiques⁹⁸. D'ailleurs, les grandes réorganisations effectuées par les premiers ministres Pierre Trudeau, en 1969, John Turner, 1984, et Kim Campbell, en 1993, en témoignent. Les remaniements ministériels s'ajouteraient aussi comme fenêtre d'opportunité pour apporter des changements à l'appareil de l'État⁹⁹.

Notre programme de recherche consiste en l'examen des modifications à l'appareil gouvernemental effectuées par le gouvernement Martin afin de déterminer si les raisons à leur source sont conformes à celles déjà identifiées par les auteurs. Nous regrouperons, aux fins de notre analyse, les raisons qui poussent un gouvernement à faire des changements selon les catégories qui suivent :

- **Administration publique** : Modifications se rapportant strictement à de seines pratiques de gestions publiques comme la recherche de plus d'efficience et d'efficacité ou encore d'imputabilité des organismes publics.
- **Politique** : Modifications relevant de la politique partisane (*politics*), comme la composition du Cabinet, ou encore les impératifs de politiques électorales. Sont

⁹⁵ Aucoin (1986), pp. 3-4 et 26.

⁹⁶ Davis *et al.* (1999), pp. 37-41.

⁹⁷ Aucoin (1986), p. 3; Osbaldeston (1992), vol. 1, p. 132.

⁹⁸ Bernier et Gagnon (2010), pp. 24 et 26.

⁹⁹ Osbaldeston (1992), vol. 1, pp. 28 et 132.

aussi incluses dans cette catégorie les modifications effectuées pour marquer les priorités gouvernementales ou pour donner une réponse « politique » aux demandes de groupes d'intérêts.

- **Personnalité** : Modifications qui découlent des préférences ou de la personnalité du premier ministre en poste, comme son style de gestion, ou encore de ceux d'un ministre ou conseiller influent.
- **Réalité contemporaine** : Modifications qui sont le reflet de leur époque en cherchant, de façon générale, à répondre aux besoins sociétaux contemporains ou qui s'inscrivent dans les discours d'actualité.
- **Événement ou changement important** : Modifications qui sont effectuées à la suite d'un événement majeur ou d'un changement important dans la société, par ex. le 11 septembre 2001.

Cette catégorisation n'inclut toutefois pas certains motifs qui, à notre avis, ont erronément été étiquetés comme tels par la littérature, mais qui feraient plutôt partie du contexte sous-jacent à une modification. Ainsi, la raison du « dossier ministériel complexe » ou du « ministère problématique » n'est pas, à notre avis, la cause de modifications à l'appareil gouvernemental, mais que le constat que certains domaines sont plus susceptibles à des modifications. S'inscrivent dans la même veine les modifications à proximité d'une élection générale ou encore effectuées à la suite de l'assermentation d'un nouveau premier ministre. Ni l'élection ni le changement de gouvernement ne sont, en soi, la cause d'une modification à l'appareil gouvernemental, mais ils font partie du contexte d'un changement structurel effectué, par exemple, pour des raisons politiques ou de personnalité.

La littérature a démontré que plusieurs motifs concomitants peuvent expliquer une modification à l'appareil gouvernemental : Bernier et Gagnon (2010). Dans la même veine, les regroupements ci-dessus ne doivent pas être considérés comme des compartiments étanches : plusieurs raisons peuvent expliquer une modification gouvernementale.

III. Méthodologie

Il fallait, dans un premier temps, s'entendre sur les changements à l'appareil gouvernemental qui feraient partie de notre analyse. Le gouvernement est une entité dynamique, des responsabilités sont souvent ajoutées ou retirées aux divers organismes ou encore transférées entre eux. Nous n'avons pas retenu, aux fins de notre étude, l'ensemble de ces modifications à l'appareil gouvernemental. Nous nous sommes plutôt concentrés, à l'instar des auteurs s'étant déjà penchés sur la question, sur les modifications majeures à la structure du gouvernement, comme la création ou l'abolition d'organismes ou les transferts majeurs de responsabilités dont l'importance justifiait, par exemple, un changement de nom pour les organismes visés.

Nous avons vu ci-dessus que le gouvernement dispose de plusieurs moyens afin d'apporter des modifications à sa structure. Ces différents instruments ont dicté notre méthodologie. La création et l'abolition de toute entité, nous l'avons vu, reposent sur une base juridique, que ce soit un décret, une loi ou une proclamation. Nous avons donc, dans un premier temps, fait un examen exhaustif de tous les décrets pris durant le gouvernement Martin. Cet exercice nous a permis, par ailleurs, de découvrir certaines tendances révélatrices qui feront aussi partie de notre analyse. Par exemple, le premier jour du gouvernement Martin en fut un de grands changements à l'appareil gouvernemental. Un examen de toutes les initiatives législatives présentées au Parlement canadien s'imposait aussi par la suite. Cette analyse des projets de loi présentés au Parlement durant le gouvernement Martin complétait notre examen des décrets, puisque le Parlement est souvent appelé à confirmer par la loi des changements d'abord effectués en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Par ailleurs, l'analyse des projets de loi déposés au Parlement se justifiait en soi puisque certaines modifications à l'appareil gouvernemental – souvent moins au cœur du pouvoir ministériel – sont effectuées par la seule voie législative sans avoir été précédées par décrets suivant la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Ainsi, nous avons passé en revue

l'ensemble des projets de loi déposés à la Chambre des communes et au Sénat¹⁰⁰ durant le gouvernement Martin¹⁰¹. Notons, par ailleurs, qu'aucune proclamation ne fut prise au cours de la période pertinente en vertu des dispositions de la *Loi sur les départements et ministres d'État* permettant la création de ministères d'État; ceux-ci semblent d'ailleurs être tombés progressivement en désuétude, le dernier ministère d'État ayant été aboli en 1990, il y a plus de deux décennies.

Une fois les changements à l'appareil gouvernemental identifiés, il nous fallait être en mesure de découvrir les causes qui les justifiaient. Pour ce faire, nous avons fait un examen exhaustif du site Web du Cabinet du Premier ministre Paul Martin archivé sur le site Web de Bibliothèque et Archives Canada¹⁰². Nous avons pu ainsi consulter l'ensemble des communiqués de presse et des déclarations du Premier ministre durant son mandat. Ces sources d'informations étaient particulièrement utiles pour les modifications à l'appareil gouvernemental qui ne furent pas effectuées par la voie législative. Pour ces dernières modifications, les débats à la Chambre des communes, notamment ceux portant sur la deuxième lecture d'un projet de loi où le principe même du projet est débattu, furent particulièrement pertinents pour identifier les raisons pour lesquelles le gouvernement désirait modifier sa structure. L'enceinte parlementaire offre aussi une plateforme importante pour les grands énoncés politiques lors, par exemple, du discours du trône. Nous avons étudié, par ailleurs, les *Mémoires* de Paul Martin¹⁰³ qui discutent, à quelques occasions, des modifications à l'appareil de son gouvernement. Finalement, nous avons complété notre collecte d'informations par des recherches spécifiques concernant certaines entités, notamment par la consultation des sites Web des entités gouvernementales affectées par des changements.

¹⁰⁰ Il va sans dire qu'un projet de loi qui cherche à établir une nouvelle entité ne peut pas être présenté au Sénat vu les dépenses de fonds publics qu'un tel projet entraîne nécessairement et l'exclusivité d'initiative législative en cette matière de la Chambre des communes : article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, aucun impératif constitutionnel n'empêche la présentation d'un projet de loi abolissant une entité au Sénat.

¹⁰¹ Il s'agit de la 3^e session de la 37^e législature et de la 38^e législature.

¹⁰² Bibliothèque et Archives Canada, site Web du Cabinet du Premier ministre, version archivée le 3 février 2006, soit le dernier jour du gouvernement Martin.

¹⁰³ Paul Martin, *Contre vents et marées : Mémoires*, Fides, Montréal, 2008.

IV. Modifications à l'appareil gouvernemental

Paul Marin fut assermenté Premier ministre du Canada le 12 décembre 2003, et son gouvernement, d'une durée d'un peu plus de deux ans, se termina le 6 février 2006. Dans cette section, nous passerons en revue les modifications effectuées à l'appareil gouvernemental au cours de cette période en s'attardant notamment sur les raisons qui en furent la cause.

Paul Marin désirait depuis longtemps devenir premier ministre du Canada. Homme d'affaires prospère, il est élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1988. Lors de la course à la direction du Parti libéral du Canada en 1990, il fut défait par Jean Chrétien. Les relations entre les deux hommes furent d'ailleurs toujours tendues même lorsque, avec le retour du Parti libéral aux commandes de l'État en 1993, leur fonction de Premier ministre et de ministre des Finances les obligeait à travailler en étroite collaboration. Au fil des ans, le clan Martin prit le contrôle des instances du Parti libéral au point de représenter une menace pour Jean Chrétien. En mai 2002, il impose de nouvelles règles restrictives quant à la collecte de fonds pour les prétendants à sa éventuelle succession qui sont membres du Cabinet. Après une mésentente entre les deux hommes, Paul Martin est remplacé au ministère des Finances. La contestation du leadership de Jean Chrétien s'intensifie. Craignant une éventuelle défaite lors du vote de confiance sur son leadership prévu pour la convention libérale de février 2003, le Premier ministre Chrétien annonce, au mois d'août 2002, qu'il quittera la vie politique dans 18 mois, en février 2004. Le 12 novembre 2003, le Premier ministre Chrétien demande la prorogation du Parlement à la veille de l'ouverture de la convention libérale qui couronnera Paul Martin nouveau chef du Parti libéral. Initialement prévue pour février puis janvier 2004, la passation des pouvoirs fut finalement devancée au 12 décembre 2003, précipitant ainsi les débuts du nouveau gouvernement et ajoutant aux difficultés de la période de transition¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Dans ses *Mémoires*, Paul Martin note : « Le BCP [Bureau du Conseil privé] et le CPM [Cabinet du Premier ministre] refusaient toujours de me fournir quelque renseignement que ce soit pour préparer la transition. [...] Par exemple, nous ne pouvions avoir accès à certains fonctionnaires des ministères, qui auraient pu nous aider au moment de planifier la réorganisation des ministères » (p. 302).

12 décembre 2003, que de décrets! Alors que le Premier ministre Martin annonce la composition de son Cabinet comptant 39 ministres, dont un certain nombre de ministres d'État¹⁰⁵, il se prévaut des dispositions de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* afin de procéder à une importante réorganisation de la structure du gouvernement. Les trois fronts principaux de la réorganisation sont : le renforcement des assises sociales canadiennes, la mise en place d'une économie du 21^e siècle et l'affirmation du rôle du Canada dans le monde¹⁰⁶.

Scission du ministère du Développement des ressources humaines du Canada

Sur le plan social et des ressources humaines, l'assaut se fait par la division du ministère du Développement des ressources humaines du Canada en deux nouveaux ministères distincts : le ministère du Développement social et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences¹⁰⁷. S'inscrivant dans le cadre plus général du renforcement des assises sociales du Canada, ce changement visait à obtenir de meilleurs résultats et d'améliorer la gestion de cette réorganisation en recentrant la mission des organismes nouvellement créés selon les besoins de leur clientèle respective. Ainsi, le nouveau ministère du Développement social fut mis sur pied afin de mettre en place un système de sécurité du revenu adéquat pour toutes les tranches de la population : les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles et les enfants. Cette réorganisation devait aussi permettre au ministre du Développement social de consacrer plus tard ses énergies sur la création d'un programme national de garderies¹⁰⁸. Les travailleurs, pour leur part, furent mis au cœur du mandat du nouveau ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences qui fut notamment mandaté de faire la promotion du bon fonctionnement du marché du travail, d'assurer la mobilité

¹⁰⁵ Bureau du Conseil privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Ottawa (version en ligne sur le site Web du Bureau du Conseil privé).

¹⁰⁶ Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹⁰⁷ Les ministères furent d'abord établis par décrets en conseil : Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-2035 à 2045, 12 décembre 2003; et leur loi habilitante édictée le 20 juillet 2005 : *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*, L.C. 2005, ch. 34; *Loi sur le ministère du Développement social*, L.C. 2005, ch. 35.

¹⁰⁸ Paul Martin, *Mémoires*, p. 319 : « La division du service des ressources humaines en deux entités distinctes permis à Ken Dryden, ministre du Développement social, de consacrer ses énergies à mettre au point un programme national de garderies ».

des travailleurs, et d'élaborer un système d'apprentissage continu¹⁰⁹. La division du ministère du Développement des ressources humaines du Canada faisait aussi écho aux recommandations du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de juin 2000 qui, après avoir passé en revue l'ensemble des différentes activités disparates de l'ancien ministère du Développement des ressources humaines du Canada, avait recommandé au gouvernement de le scinder en plusieurs entités plus homogènes afin notamment d'en améliorer l'imputabilité devant les instances parlementaires¹¹⁰.

Scission du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

Le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, à l'instar du ministère du Développement des ressources humaines du Canada, ne survit pas à la réorganisation. L'objectif visé était la création d'un nouveau ministère du Commerce international avec un mandat axé sur le commerce extérieur. Il s'agissait, dans les faits, de la création de deux nouveaux ministères qu'on effectuait par la scission du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en deux entités distinctes : le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce international. Alors que la politique étrangère revêt de nombreux aspects : droits de l'homme, défense, etc., le nouvel organisme accorderait priorité au commerce international en offrant « un soutien centralisé de promotion fédérale intégrée du commerce et des investissements »¹¹¹, et ce, dans le cadre de l'objectif plus large du gouvernement de développer l'économie 21^e siècle. Cette modification à l'appareil gouvernementale renversait la fusion qui avait été faite en 1982 des affaires étrangères avec le commerce international. La scission du ministère en deux nouvelles entités n'eut pas des suites heureuses pour le gouvernement. Les projets de loi C-31¹¹² et C-32¹¹³, qui cherchaient à formaliser la création des deux

¹⁰⁹ Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹¹⁰ Chambre des communes, Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, *Trouver un juste équilibre. Rapport final sur les subventions et contributions de développement des ressources humaines Canada*, 36^e législature, 2^e session, juin 2000.

¹¹¹ Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹¹² Chambre des communes, Projet de loi C-31, Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois, 38^e législature, 1^{ère} session.

¹¹³ Chambre des communes, Projet de loi C-32, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, 38^e législature, 1^{ère} session.

ministères, initialement effectuée par décrets en conseil¹¹⁴, eurent un accueil plutôt glacial des partis d'opposition à la Chambre des communes. Qui plus est, au moment du dépôt des projets de loi à la Chambre, en décembre 2004, le gouvernement était alors rendu minoritaire. Le député du Bloc Québécois, Pierre Paquette, qualifia l'initiative législative de « non transparente, antidémocratique, illogique, rétrograde, nuisible »¹¹⁵. On s'en prit même à la façon avec laquelle le gouvernement avait initialement procédé pour cette réorganisation : par décrets¹¹⁶. D'ailleurs, il appert que ni les milieux des affaires ni les autres parties prenantes n'avaient sollicité une telle réorganisation. Les projets de loi furent défaits lors du vote portant sur leur deuxième lecture à la Chambre des communes¹¹⁷. En dépit de ce qui se croyait que cette défaite parlementaire aurait pour effet de fusionner à nouveau les deux entités, les deux ministères demeurèrent séparés jusqu'à leur ré-amalgamation par le gouvernement Harper en 2006. Dans ses *Mémoires*, Paul Martin affirme que « la dissociation des Affaires étrangères et du Commerce international ne fut pas une réussite » et que cette modification « envisagée depuis longtemps par le [Bureau du Conseil privé [...]] finit par être considéré comme mon dada. Ce qui était loin d'être le cas; mais je laissai courir, ce qui fut probablement une erreur »¹¹⁸.

Agence de gestion des ressources humaines
de la fonction publique du Canada

Une autre organisation créée par décret le 12 décembre fut l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada¹¹⁹. Mise sur pied à la suite de l'édiction de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*¹²⁰ et mandatée principalement pour sa mise en application, l'Agence a été établie vu « la nécessité de

¹¹⁴ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-2046 à 2056, 12 décembre 2003.

¹¹⁵ Chambre des communes, *Débats*, 9 février 2005, p. 3296.

¹¹⁶ Schmitz et Lee (2005).

¹¹⁷ Chambre des communes, *Journaux*, 15 février 2005.

¹¹⁸ Paul Martin, *Mémoires*, p. 319.

¹¹⁹ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-2071 à 2003-2080, 12 décembre 2003. Les assises légales, dont notamment la création formelle du poste de président de l'Agence, seront édictées en 2005 par l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi de l'École de la fonction publique et la Loi sur les langues officielles*, L.C. 2005, ch. 15. L'Agence fut regroupée avec le Conseil du trésor en 2009 : Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2009-0181, 6 février 2009.

¹²⁰ *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22.

rajeunir, de renforcer et de moderniser la gestion des ressources humaines (RH) dans la fonction publique »¹²¹.

« Nous avons appris les leçons du SRAS, et auparavant, celles du 11 septembre »¹²².

**Ministère de la Sécurité publique
et de la Protection civile**

Le 12 décembre 2003, Anne McLellan était nommée au poste de solliciteur général sous le titre de Vice-première ministre et de ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Cette nouvelle désignation pour la fonction du solliciteur général s'inscrivait dans le cadre d'une réorganisation du portefeuille de la Sécurité publique. Paul Martin, dans ses *Mémoires*, explique que l'objectif du nouveau portefeuille était « de rassembler les morceaux disparates de la sécurité publique, de la sûreté et de la protection civile sous un même chapeau. Notre but était de créer un solide nouveau ministère qui comprendrait le ministère du Solliciteur général, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), la GRC, les services correctionnels, la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), ainsi qu'une nouvelle agence de planification d'urgence qui viendrait remplacer un organisme autrefois intégré au ministère de la Défense nationale (MDN). L'objectif du nouveau ministère était de permettre une plus grande coordination et une meilleure efficacité entre ces différentes agences »¹²³. Ainsi, la responsabilité des organismes œuvrant dans le domaine de la sécurité publique fut transférée au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile¹²⁴. Les liens entre ce réaménagement des responsabilités et les attentats terroristes du 11 septembre furent reconnus par Paul Martin lui-même dans ses *Mémoires*¹²⁵. Plus tard, le poste de solliciteur général devait être formellement aboli, et celui de ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile créé, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*¹²⁶ le 4 avril 2005¹²⁷.

¹²¹ Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Budget des dépenses 2004-2005 : Rapport sur les plans et priorités*, Ottawa, p. 4.

¹²² Cabinet du Premier ministre, « Allocution du Premier ministre Paul Martin », 20 septembre 2005, Gatineau (Québec).

¹²³ Paul Martin, *Mémoires*, pp. 483-484.

¹²⁴ Par exemple, la responsabilité du Centre national de prévention du crime, jusque-là relevant du ministère de la Justice, fut transféré, par décret, au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2003-2086, 12 décembre 2003).

¹²⁵ Paul Martin, *Mémoires*, p. 319 : « Anne McLellan hérita du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui fut créé dans la foulée des événements du 11 septembre ».

¹²⁶ *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10.

¹²⁷ Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-482, 4 avril 2005.

Agence des services frontaliers du Canada

Au sein du nouveau portefeuille de la Sécurité publique et de la Protection civile, on retrouva, comme mentionné ci-dessus, l'Agence des services frontaliers du Canada créée, elle aussi, le premier jour du gouvernement par décrets en conseil¹²⁸. La mise sur pied de l'Agence avait pour but de regrouper dans une même entité l'ensemble des services frontaliers canadiens. Ainsi, les services des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada¹²⁹, ainsi que des programmes de Citoyenneté et Immigration Canada¹³⁰ et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments¹³¹ furent regroupés au sein de la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada. Le premier *Rapport ministériel sur le rendement* de l'Agence devait noter que le regroupement de ces services de façon intégrée sous un même toit permettait « d'offrir les services de manière plus efficiente et efficace, renforçant ainsi la capacité du gouvernement du Canada à assurer la sécurité et la prospérité économique des Canadiens »¹³². La loi constituant formellement l'Agence, adoptée presque deux plus tard, définira d'ailleurs sa mission comme étant celle de « fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — notamment les animaux et les végétaux — qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière »¹³³.

Agence de la santé publique du Canada

Les événements du 11 septembre 2001 menèrent, comme nous l'avons vu, à la création du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ce changement à l'appareil gouvernemental ne devait toutefois pas être le seul effectué à la suite d'une crise. En août 2003, la grande région torontoise était touchée par la flambée épidémique du Syndrome respiratoire aigu sévère (le SRAS). Après les pays d'Asie, le Canada, avec ses 438 cas probables et 44 décès, devait être le pays le plus affecté par le SRAS. Afin de tirer des leçons de cette crise, le gouvernement Chrétien avait mis sur pied le Comité consultatif national sur le SRAS et la santé publique dont le rapport d'octobre 2003 allait

¹²⁸ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-2059 à 2003-2070, 12 décembre 2003.

¹²⁹ Conseil privé, Décret en Conseil C.P. 2003-2064, 12 décembre 2003.

¹³⁰ Conseil privé, Décret en Conseil C.P. 2003-2063, 12 décembre 2003.

¹³¹ Conseil privé, Décret en Conseil C.P. 2003-2065, 12 décembre 2003.

¹³² Agence des services frontaliers du Canada (2004), *Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004*, Ottawa.

¹³³ *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38.

recommander la création d'une agence de la santé publique¹³⁴. Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, qui se pencha aussi sur la question, fit sienne la recommandation du Comité consultatif portant sur la mise sur pied d'une telle agence dans son rapport déposé en novembre 2003. Un Groupe de travail sur l'Agence de la santé publique du Canada fut alors établi par la ministre de la Santé de l'époque, Anne MacLellan. Au premier jour du gouvernement Martin, Carolyn Bennett était nommée ministre d'État (Santé publique) « pour faciliter la mise en place de la nouvelle Agence de santé publique du Canada¹³⁵ » qui « sera mise sur pied pour [...] mieux gérer les risques (par exemple de maladies infectieuses) et coordonner les interventions nationales en cas de crise »¹³⁶. La création de la nouvelle agence devait par ailleurs se retrouver au cœur du discours du trône du 2 février 2004 : « Le gouvernement prendra [...] les devants en établissant un régime de santé publique adapté, d'abord en créant une agence de santé publique qui verra à ce que le Canada soit relié, aux plans national et mondial, à un réseau chargé du contrôle des maladies et de l'intervention en cas d'urgence¹³⁷ ». En avril 2004, le Groupe de travail sur l'Agence de la santé publique du Canada rendait public son rapport étayant plus en détail le mandat et la structure proposés pour l'Agence. Le Groupe de travail suggérait aussi que l'Agence soit mise sur pied sans délai par décrets, ce qui fut fait par le gouvernement dès septembre 2004¹³⁸. Le projet de loi C-75, Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada, déposé et lu une première fois à la Chambre des communes le 16 novembre 2005, devait toutefois mourir au *Feuilleton* 13 jours plus tard lors de la dissolution de la 38^e législature. Dans ses *Mémoires*, l'ancien Premier ministre écrivait : « À la suite de la crise du SRAS, je devais autoriser la création de l'Agence de la santé publique du Canada et nommer à sa tête la Dre Carolyn Bennett, qui eut beaucoup de succès à titre de première ministre d'État à la

¹³⁴ Comité consultatif national sur le SARS et la santé publique, *Leçons apprises du SARS – Renouvellement de la santé publique au Canada*, octobre 2003, Ottawa.

¹³⁵ Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹³⁶ Cabinet du Premier ministre, « Une nouvelle approche. Le Premier ministre Paul Martin annonce que le nouveau gouvernement sera guidé par une nouvelle approche », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹³⁷ Sénat du Canada, *Débats*, 2 février 2004, p. 4.

¹³⁸ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2004-1068 à 2004-1079, 23 septembre 2004.

Santé publique »¹³⁹. Redéposé par le gouvernement Harper, le Parlement adoptera la *Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada* en décembre 2006¹⁴⁰.

Commissaire à l'éthique et
Conseiller sénatorial en éthique

Dès le 12 décembre 2003¹⁴¹, le gouvernement Martin avait annoncé son intention de déposer à nouveau le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, proposant la création, comme son titre l'indique, des postes de commissaire à l'éthique et de conseiller sénatorial à l'éthique. Le projet de loi C-34 était mort au *Feuilleton* lors de la prorogation du 12 novembre 2003. En plein scandale des commandites, le nouveau Premier ministre Martin avait fait du « respect des normes d'éthique » l'une des pierres angulaires de son nouveau gouvernement¹⁴². Les intentions gouvernementales avaient été répétées dans le discours du trône¹⁴³ et la proposition législative, maintenant le projet de loi C-4, fut déposée de nouveau tôt dans la nouvelle session parlementaire¹⁴⁴. Étant donné que la version antérieure du projet de loi avait déjà fait l'objet de débats et avait même été adoptée par les deux Chambres du Parlement avant la prorogation¹⁴⁵, l'étude du projet de loi C-4 procéda rapidement et il fut adopté dès le 31 mars 2004¹⁴⁶. Avant l'adoption de cette loi, les règles en matière d'éthique pour les parlementaires étaient dispersées dans divers documents juridiques comme la *Loi sur le Parlement du Canada*¹⁴⁷, le *Code criminel*¹⁴⁸, le *Règlement de la Chambre des communes* et le *Règlement du Sénat*. La loi de 2004 établissait non seulement les postes de conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique, mais elle prévoyait aussi l'adoption par chacune des Chambres du Parlement d'un code de conduite pour ses

¹³⁹ Paul Martin, *Mémoires*, p. 319.

¹⁴⁰ *Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada*, L.C. 2006, ch. 5.

¹⁴¹ Cabinet du Premier ministre, « Se fixer les meilleures normes en matière d'éthique » communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹⁴² Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹⁴³ Sénat du Canada, *Débats*, 2 février 2004, p. 3.

¹⁴⁴ Chambre des communes, Projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, 37^e législature, 3^e session. Le projet de loi fut déposé et lu une première fois le 11 février 2004.

¹⁴⁵ Le projet de loi n'avait pu obtenir la sanction royale puisque des amendements proposés par le Sénat devaient être agréés par la Chambre des communes alors que survient la prorogation.

¹⁴⁶ *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, L.C. 2004, ch. 7.

¹⁴⁷ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1.

¹⁴⁸ *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. 46.

membres. La loi confiait par ailleurs au commissaire à l'éthique les fonctions jusque-là exercées par le conseiller en éthique dont le mandat consistait à appliquer le *Code régissant la conduite des titulaires de charges publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (le Code du Premier ministre) gouvernant notamment la conduite des ministres. Il va sans dire que l'offensive du gouvernement Martin en matière d'éthique tombait opportunément à point, alors que le pays se retrouverait tôt au cœur du scandale des commandites. Toutefois, comme on l'a vu, ce projet en était un hérité du gouvernement précédant qui avait été précédé, lui-même, de nombreux rapports sur la question prévoyant de telles mesures. Qui plus est, avec l'adoption de la loi de 2004, le Parlement n'était pas novateur, mais s'alignait plutôt sur le modèle déjà en place dans la plupart des provinces canadiennes dont l'Ontario était chef de file avec l'adoption, dès 1988, de règles d'éthique pour ses parlementaires.

Bibliothèque et Archives Canada

Un autre projet de réorganisation gouvernementale hérité du gouvernement Chrétien fut la fusion de la Bibliothèque nationale et les Archives nationales du Canada dans une seule institution, Bibliothèque et Archives Canada. La création de ce nouvel organisme avait été annoncée lors du discours du trône du 30 septembre 2002¹⁴⁹. Le gouvernement Chrétien avait déposé le projet de loi C-36, Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada, afin d'effectuer à cette réorganisation, mais le projet de loi était mort au *Feuilleton* avec la prorogation du 12 novembre 2003. À l'époque, le projet de loi C-36 avait été adopté par la Chambre des communes et avait franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat. La porte-parole gouvernementale, Madame Carole-Marie Allard, la secrétaire parlementaire de la ministre du Patrimoine canadien, avait tenu les propos suivants en Chambre : « Notre gouvernement veut amalgamer ces deux entités dans un seul et unique but : faire de la nouvelle agence un centre de gestion de l'information et du savoir qui nous donnera, aujourd'hui et demain, un accès sans précédent à notre patrimoine documentaire »¹⁵⁰. Réintroduit à nouveau peu après la convocation du

¹⁴⁹ Sénat du Canada, *Débats*, 30 septembre 2002, p. 6.

¹⁵⁰ Chambre des communes, *Débats*, 13 mai 2003, p. 6145.

Parlement en 2004, le projet de loi, maintenant C-8, fut adopté rapidement par le Parlement¹⁵¹.

Communication Canada

Le jour suivant son assermentation, le 12 décembre 2003, le gouvernement annonce la dissolution prochaine de Communication Canada, alors le principal organisme gouvernemental de planification, de production et de diffusion des communications corporatives du gouvernement¹⁵². Il met également fin immédiatement au « programme des commandites du gouvernement du Canada »¹⁵³.

En mars 2002, à la suite d'allégations d'irrégularité, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de l'époque avait demandé au Bureau du vérificateur général d'examiner la gestion gouvernementale des contrats accordés à l'agence de publicité montréalaise Groupaction Marketing. Le rapport de la Vérificatrice générale¹⁵⁴, Mme Sheila Fraser, avait révélé des lacunes importantes dans le processus de gestion des contrats à un point tel que la Gendarmerie royale du Canada avait été saisie du dossier et que la Vérificatrice générale avait décidé d'entreprendre une vérification de l'ensemble des contrats qui avaient été accordés dans le cadre du même programme : le Programme des commandites. Certains diront d'ailleurs que le Premier ministre Jean Chrétien avait précipité son départ des affaires publiques et proroger le Parlement afin de ne pas être en poste lors du dépôt du rapport de la Vérificatrice générale. En effet, le Parlement prorogé, les rapports des hauts-fonctionnaires du Parlement ne peuvent pas être déposés à la Chambre et ainsi rendus publics. C'est ainsi que tôt dans la nouvelle session parlementaire, le 10 février 2004, alors que Paul Martin était maintenant Premier ministre, le rapport sur le Programme des commandites fut déposé à la Chambre des communes¹⁵⁵. La Vérificatrice y conclut que « le gouvernement fédéral a mené le

¹⁵¹ *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, ch. 11. La loi est entrée en vigueur le 21 mai 2004 : Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2004-0731, 21 mai 2004.

¹⁵² La dissolution a été effectuée par des décrets pris en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* (Conseil privé, Décrets en conseil 2004-0098 et 2004-0100, 16 février 2004) et les responsabilités de Communication Canada transférées au Bureau du Conseil privé et au ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux à compte du 1^{er} avril 2004.

¹⁵³ Cabinet du Premier ministre, « Fin du programme de commandites et dissolution de Communication Canada », communiqué, 13 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

¹⁵⁴ Bureau du vérificateur général du Canada (2002), *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*, Ottawa.

¹⁵⁵ Bureau du vérificateur général du Canada (2003), *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2003, Ottawa.

Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles et des règlements sur la passation des marchés, de la transparence et de l'optimisation des ressources ». Le rapport révèle plusieurs instances d'absence de contrats écrits, d'opérations factices, de fausses factures et voire même de faux contrats dont le but semble-t-il aurait été le versement détourné de commissions à des agences de communications. Le gouvernement Martin agit promptement en annonçant, le même jour, plusieurs mesures, dont la mise sur pied d'une commission d'enquête¹⁵⁶. Le 19 février 2004, la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires est formellement créée et le juge John H. Gomery, de la Cour supérieure du Québec, est nommé à sa présidence¹⁵⁷. Les choses ne seront plus jamais pareilles pour le gouvernement Martin. Les travaux de la Commission et le scandale des commandites en général hanteront constamment son gouvernement.

L'une des premières victimes du scandale fut le gouvernement lui-même. Avant le début des travaux de la Commission, le Premier ministre demande la dissolution du Parlement. Les Canadiens sont appelés aux urnes pour le 28 juin 2004. Il va sans dire que l'intégrité gouvernementale est au cœur de la campagne électorale. Le scandale des commandites ternit l'ensemble du bilan libéral. Le jour du scrutin, les électeurs sanctionnent les libéraux les reléguant au statut de gouvernement minoritaire. Le Parti libéral fait élire 135 députés; le Parti conservateur, 99; le Bloc Québécois, 54; et le Nouveau parti démocratique, 19. Un ancien député conservateur, Chuck Cadman, est aussi réélu comme indépendant.

Le 20 juillet 2004, le nouveau Cabinet issu de l'élection du 28 juin 2004 est assermenté. Le Premier ministre en profite pour faire des changements à la composition de son Cabinet. Alors que des vétérans quittent le Conseil des ministres, de nouveaux élus s'y joignent. Des ministres sont aussi réaffectés à d'autres fonctions ministérielles. Malgré ce jeu de chaise musicale, l'appareil gouvernemental demeure inchangé. Les fonctions de certains ministres d'État disparaissent toutefois, alors que d'autres voient le jour. Par exemple, on annonce la création de nouveaux postes de ministre d'État (Infrastructure et

¹⁵⁶ Cabinet du Premier ministre, « Commission d'enquête et avocat-conseil », Fiche d'information, 10 février 2004, Ottawa (Ontario).

¹⁵⁷ Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2004-0110, 19 février 2004.

Collectivités) et de ministre d'État (Famille et Aidants naturels)¹⁵⁸. Ces nominations effectuées par la *Loi sur les départements et les ministres d'État* n'affectent toutefois en rien la structure gouvernementale. Il n'en demeure pas moins que pour la population, la nomination d'un ministre ou celle d'un ministre d'État fait bien peu de différence. Même le Premier ministre Martin lui-même, dans ses *Mémoires*, présente la nomination d'un ministre d'État (Infrastructure et Collectivités) comme étant la création d'un « ministère voué aux intérêts des villes et des collectivités »¹⁵⁹.

Les partis d'opposition mettent en péril tôt dans la nouvelle session parlementaire la survie du gouvernement en exigeant des amendements au discours du trône. Une défaite sur le discours du trône marque la non-confiance de la Chambre des communes dans le gouvernement et entraîne, sur la base des conventions constitutionnelles, la démission du gouvernement ou la dissolution du Parlement. Le discours du trône du 5 octobre 2004, annonçant le programme législatif gouvernemental pour la 1^{ère} session de la 38^e législature, ne fut adopté que lorsque le gouvernement eut consenti aux amendements et aux sous-amendements du Parti conservateur et du Bloc québécois.

Le vrai test pour le gouvernement devait toutefois survenir à la suite de la présentation du budget le 28 février 2005. Bien qu'ayant fait des concessions afin de convaincre le Nouveau parti démocratique de voter avec lui en Chambre sur l'un des projets de loi visant la mise en œuvre de la politique budgétaire du Parlement (le projet de loi C-48)¹⁶⁰, le Parti libéral n'était pas assuré de l'appui d'une majorité des députés. Comme les mesures budgétaires sont considérées des questions de confiance, une défaite en Chambre aurait entraîné la démission du gouvernement ou la dissolution du Parlement. Or, deux votes manquaient au gouvernement Martin.

Le 17 mai 2005, Belinda Stronach quitte le Parti conservateur pour se joindre au Parti libéral. Avec l'appui du député indépendant Chuck Cadman, les votes pour et contre la motion portant sur la deuxième lecture du projet de loi C-48 sont à égalité. Dans les circonstances, le Président de la Chambre des communes use de son vote prépondérant conformément aux principes de procédure parlementaire afin que le débat puisse

¹⁵⁸ Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du nouveau conseil des ministres », communiqué, 20 juillet 2004, Ottawa (Ontario).

¹⁵⁹ Paul Martin, *Mémoires*, p. 379.

¹⁶⁰ Chambre des communes, Projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements, 38^e législature, 1^{ère} session.

continuer. En votant ainsi pour la motion, il permet au gouvernement Martin de garder la confiance de la Chambre¹⁶¹.

Le 17 mai 2005, lorsqu'elle se joint aux libéraux, Belinda Stronach est sur le champ nommée au Cabinet et ministre d'État, sous le titre de ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences et ministre responsable du renouveau démocratique¹⁶². Ces responsabilités étaient jusqu'alors assumées par Lucienne Robillard (Ressources humaines et du Développement des compétences) et Mauril Bélanger (réforme démocratique), qu'on appelle à d'autres fonctions ministérielles. La nomination de Belinda Stronach au Conseil des ministres n'aura aucunement affecté la structure de l'appareil gouvernemental. Encore une fois, ce fut la *Loi sur les départements et ministres d'État* qui permit la nomination de la ministre d'État. Elle sera plus tard nommée ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, en titre et non plus d'État, lorsque la *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* entrera en vigueur¹⁶³.

Agence canadienne pour l'incitation
à la réduction des émissions

Dans son budget du 28 février 2005, le ministre des Finances avait notamment annoncé la création du Fonds éco-net d'un milliard de dollars afin d'encourager des projets visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et pour mettre en place un marché des échanges de droits d'émission¹⁶⁴. La mise sur pied d'un tel fonds s'inscrivait dans une politique globale cherchant la réduction des émissions des gaz à effet de serre ainsi que le respect des engagements du Canada découlant du Protocole de Kyoto. La *Loi d'exécution du budget de 2005*¹⁶⁵ créa l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions ou le Fonds sur le climat (nouvelle désignation pour le Fonds éco-net). Les dispositions créant l'Agence entrèrent en vigueur le 3 octobre 2005, mais elle ne devint jamais opérationnelle avec le changement de gouvernement et de politique qui s'ensuivit¹⁶⁶.

¹⁶¹ Chambre des communes, *Journaux*, 19 mai 2005.

¹⁶² Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-0950, 17 mai 2004.

¹⁶³ Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-1749, 4 octobre 2005.

¹⁶⁴ Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2005*, p. 199.

¹⁶⁵ *Loi d'exécution du budget de 2005*, L.C. 2005, ch. 30.

¹⁶⁶ La *Loi sur l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions*, L.C. 2005, ch. 30, art. 87, entra en vigueur le 3 octobre 2005 (Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-1716, 3 octobre 2005. Voir Environnement Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2006-2007*, p. 45.

*Agence de développement économique du Canada
pour les régions du Québec*

Le 23 juin 2005, la *Loi sur l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*¹⁶⁷ était adoptée par le Parlement. Le gouvernement fédéral, dès la fin des années 60, est intervenu dans l'économie du Québec afin de favoriser le développement économique de ses régions. Les mesures fédérales ont, au cours des années prises diverses formes et différentes organisations en ont été responsables. En 1998, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec remplace le Bureau fédéral de développement régional du Québec. Cependant, comme le Bureau, l'Agence faisait partie intégrante des responsabilités du ministre de l'Industrie, quoiqu'un ministre responsable était parfois désigné pour les activités de l'organisme. La loi de 2005 modifiait les assises juridiques de l'Agence, sans pour autant en changer le mandat, afin de doter l'Agence de sa propre loi constitutive. On visait aussi à rehausser l'autonomie de l'Agence, les pouvoirs du ministre responsable et l'imputabilité de l'Agence vis-à-vis du Parlement¹⁶⁸. Cette modification donnait également à l'Agence le même statut dont jouissaient l'Agence de promotion économique du Canada atlantique¹⁶⁹ et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien¹⁷⁰ qui possédaient depuis la fin des années 80 un régime juridique distinct. Encore une fois, l'adoption de la loi portant sur l'Agence avait été précédée de la prise de décrets en conseil en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*¹⁷¹.

Le 24 novembre 2005, lors d'une journée de l'opposition, le chef de l'Opposition officielle propose « Que la Chambre a perdu confiance dans le gouvernement ». Après débats, le vote sur cette motion est reporté au 28 novembre 2005. Le Parti conservateur, le Bloc Québécois et le Nouveau parti démocratique votent pour la motion. Paul Martin se rend dès le lendemain matin auprès de la gouverneure générale pour demander la

¹⁶⁷ *Loi sur l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, L.C. 2005, ch. 26. La loi est entrée en vigueur le 5 octobre 2005 (Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-1755, 4 octobre 2005).

¹⁶⁸ Voir les propos de Jacques Saada, alors ministre de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et ministre responsable de la Francophonie à la Chambre des communes, *Débats*, 5 novembre 2004, p. 1259.

¹⁶⁹ *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, L.R.C. (1985), ch. 41 (4^e suppl.).

¹⁷⁰ *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien*, L.R.C. (1985), ch. 11 (4^e suppl.).

¹⁷¹ Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2004-0866 et 2004-0867, 20 juillet 2004.

dissolution du Parlement. La 38^e législature prend fin, les électeurs sont appelés aux urnes le 23 janvier 2006.

Le jour du scrutin, le verdict des électeurs est sans équivoque pour le gouvernement Martin. Avec 124 députés, le Parti conservateur de Stephen Harper formera un gouvernement minoritaire. Les 103 sièges que le Parti libéral peine à garder représentent une répudiation sans appel du règne libéral. Le soir même, Paul Martin prend acte de la défaite électorale et annonce qu'il quittera son poste de chef du Parti libéral. Après une courte période de transition, Paul Martin démissionne officiellement de son poste de Premier ministre le 6 février et le même jour, Stephen Harper et son gouvernement sont assermentés.

V. Discussion

Dans cette partie, nous discuterons des modifications effectuées à l'appareil gouvernemental au regard des règles normatives les régissant ainsi que des raisons identifiées par littérature qui justifient, selon les gouvernements, des changements structurels.

Comme nous l'avons vu, les pouvoirs du gouvernement en matière d'organisation gouvernementale priment dans les faits sur le pouvoir législatif, et ce, même si sur le plan constitutionnel ce dernier est habilité à légiférer en la matière. Cette prédominance du gouvernement sur le Parlement lui est assurée par le rôle que joue le gouvernement au sein même du pouvoir législatif et par les pouvoirs que le Parlement lui a délégués concernant la restructuration de l'administration publique.

Le gouvernement, selon les dispositions de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*¹⁷², peut effectuer des modifications à l'appareil gouvernemental sans même avoir à emprunter la voie législative. Peu usitée dans les années et les décennies qui suivirent son adoption, cette loi le fut de plus en plus et les années du gouvernement Martin confirment cette tendance avec, comme nous l'avons noté, 21 décrets en conseil pris sous son égide lors de la seule première journée du gouvernement Martin. Au total, du 12 décembre 2003 au 6 février 2006, 49 décrets furent pris en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Bien que ces décrets n'entraînèrent pas tous la création d'une nouvelle entité, notons que huit ministères (ou agences) au cours du gouvernement Martin furent établis d'abord par décrets, soit le ministère du Développement social, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Commerce international, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence de la santé publique du Canada et l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec. Qui plus est, de ces huit ministères, six furent mis sur pied le premier jour du gouvernement. Par ailleurs, le maintien du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Commerce international en tant que

¹⁷² *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*, L.R.C. (1985), ch. P-34.

deux entités distinctes malgré la défaite en Chambre du gouvernement sur les propositions législatives cherchant à entériner cette restructuration démontre toute l'étendue des pouvoirs attribués par la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Bien qu'une restructuration effectuée par décret soit confirmée par la suite par une loi aux mêmes effets, l'adoption d'une telle mesure législative n'est pas nécessaire, elle s'assimile, pour reprendre les propos du président de la Chambre des communes, à des « mesures complémentaires » de la même nature que « des projets de loi correctifs qui sont présentés de temps à autre au Parlement »¹⁷³.

Les nombreuses modifications à l'appareil gouvernemental lors du premier jour du gouvernement Martin tendent par ailleurs à confirmer des constatations déjà faites par la littérature. D'abord, que ces modifications soient survenues dès l'assermentation du Cabinet confirme l'emprise du premier ministre sur l'organisation de l'appareil gouvernemental. Avant même les premières délibérations du Cabinet et du Parlement, les changements dans l'organisation des ministères furent effectués suivant le seul avis du Premier ministre. En plus, d'autres modifications structurelles (comme le Commissaire à l'éthique, le Conseiller sénatorial en éthique et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile), même si elles devaient éventuellement être effectuées plus tard par la loi, furent annoncées ou mises en branle dès le 12 décembre 2003.

Dans le même ordre d'idée, le moment choisi pour procéder à la première réorganisation gouvernementale, le jour de l'assermentation de Paul Martin comme Premier ministre, démontre un lien entre ces modifications et la personne du premier ministre : son style de leadership, sa philosophie gouvernementale et son style de gestion. À ce sujet, la nature des modifications effectuées le 12 décembre 2003, cherchant toutes à recentrer la mission des organismes visés ou créés en regroupant notamment les services similaires ou destinés pour la même clientèle, peut être révélatrice quant au style de gestion et la philosophie gouvernementale de Paul Martin. De surcroît, en effectuant des modifications le premier jour de son gouvernement, le nouveau Premier ministre identifiait du même coup ses priorités gouvernementales, par ex. le renforcement des assises sociales canadiennes par la mise sur pied du ministère du Développement social. Cette raison, la

¹⁷³ Chambre des communes, *Débats*, 23 mars 2005, pp. 4499-4500.

personnalité du premier ministre, qui avait été retenues par la littérature est incontestablement confirmée.

La division du ministère du Développement des ressources humaines du Canada afin de constituer le ministère du Développement social et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ainsi que la division du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur relèvent, à notre avis, de la recherche d'une saine gestion publique. La mise sur pied de ces nouveaux ministères avait pour but notamment de recentrer la mission du gouvernement fédéral dans ces domaines en donnant un mandat clair et défini aux organismes nouvellement créés. Ainsi, les programmes sociaux – le renforcement des assises sociales et la sécurité d'un revenu adéquat pour tous les Canadiens, furent mis au cœur du mandat du ministère du Développement social comme le « travailleur » le fut pour le nouveau ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences. Qui plus est, la division du ministère du Développement des ressources humaines du Canada cherchait notamment à augmenter l'imputabilité gouvernementale devant les instances parlementaires. Plus tard, l'adoption de la loi établissant formellement l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec comme entité distincte chercherait aussi à rehausser son niveau d'imputabilité ainsi que son autonomie. La création du ministère du Commerce international, par ailleurs, permettrait à ce nouvel organisme de prioriser les besoins et de faire la promotion du commerce extérieur sans concession aux autres dimensions de la politique extérieure canadienne. Le regroupement au sein de l'Agence des services frontaliers du Canada de l'ensemble des services frontaliers canadiens afin d'offrir des services de manière plus efficiente et efficace s'inscrit aussi dans la même veine.

La mise sur pied de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, dont le seul but évident semble être la modernisation de la gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral relevait aussi, à notre avis, de la recherche d'une saine gestion publique comme l'était la fusion de Bibliothèque nationale et des Archives nationales du Canada en une seule institution, Bibliothèque et Archives Canada, afin d'améliorer l'accès au patrimoine documentaire canadien.

Sur le plan politique, il va sans dire qu'aucun changement à l'appareil gouvernemental ne fut présenté avec l'admission qu'il avait été effectué pour des raisons de politique

partisane. Toutefois, soulignons que le moment choisi pour certains changements atteste de l'importance de la politique dans la décision d'effectuer des modifications. En effet, ces événements, tels le changement de gouvernement, une élection générale ou un remaniement ministériel, créaient des conjonctures propices aux modifications à l'appareil gouvernemental. L'importante restructuration à la suite de l'assermentation de Paul Martin comme Premier ministre fait partie de cette catégorie. Cependant, il semble que de tels événements eurent par la suite peu d'incidences sur la structure gouvernementale. Ainsi, le remaniement ministériel du 20 juillet 2004, à la suite des élections du 28 juin 2004, ne devait entraîner aucun changement aux structures gouvernementales. Les seules nouvelles fonctions créées ou abolies étant celles de ministre d'État aux termes de la *Loi sur les départements et les ministres d'État*. D'autres remaniements ou plutôt ajustements ministériels qui survinrent, par exemple, lorsque la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Judy Sgro démissionna le 14 janvier 2005 ou lorsque Belinda Stronach se joignit au gouvernement le 17 mai 2005, n'entraînèrent aussi aucune modification à l'appareil gouvernemental. La dissolution de Communications Canada devait par ailleurs envoyer un signal quant aux priorités politiques de nouveau gouvernement.

Au sujet de la *Loi sur les départements et les ministres d'État*, les nominations faites par le gouvernement Martin confirment que malgré la littérature des années 1980 très critique de cette fonction, les pouvoirs octroyés par cette loi permettant la nomination d'un ministre d'État pour un domaine particulier offre une flexibilité qui semble primer sur tous inconvénients associés à la fonction de ministre d'État. Le premier Cabinet assermenté de Paul Martin devait en effet compter 12 ministres d'État. Nous avons noté à maintes reprises que cette loi permettait la nomination de ministres d'État sans pour autant entraîner de modifications à l'appareil gouvernemental. Ajoutons, par ailleurs, que la nomination d'un ministre d'État facilite la création de nouveaux ministères lorsqu'elle est effectuée par le truchement de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. En effet, la partie des fonctions retirée d'un ministère et élevée en soi au rang de ministère est souvent placée sous la responsabilité d'un ministre d'État nouvellement nommée spécialement à cette fin ; ce fut le cas notamment pour le ministère du Développement social et l'Agence de la santé

publique du Canada. Il y a lieu de noter, par ailleurs, que la nomination d'un ministre d'État peut aussi marquer les priorités du gouvernement, comme ce fut le cas pour le ministre d'État (Infrastructure et Collectivités).

La littérature a identifié certains autres facteurs politiques, comme la composition du Cabinet et les pressions d'une personne influente au sein du gouvernement, en tant que catalyseur pour des modifications gouvernementales. Encore une fois, il semble que la *Loi sur les départements et les ministres d'État*, qui offre justement une flexibilité au premier ministre dans la nomination de ministres sans chambarder l'appareil gouvernemental, peut expliquer pourquoi des raisons politiques de cette nature ne semblent pas avoir influencé, du moins en surface, les modifications à l'appareil gouvernemental.

D'autres modifications à l'appareil gouvernemental sont simplement le reflet de leur époque. Ils s'inscrivent dans des tendances et des discours contemporains et reflètent les valeurs et priorités de la société contemporaine.

La création du poste de commissaire à l'éthique et du poste de conseiller sénatorial en éthique s'inscrit dans cette tendance. Avec ces nouveaux hauts fonctionnaires du Parlement, le Parlement canadien rejoignit la presque totalité des autres provinces canadiennes avec l'adoption d'un régime d'éthique parlementaire administré par un haut fonctionnaire du Parlement indépendant. La création de l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions (ou le Fonds sur le climat) relève aussi de la même catégorie en cherchant à mettre en œuvre les obligations internationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre découlant du Protocole de Kyoto. La modification de la structure de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, l'élevant en tant qu'entité distincte séparée du ministère de l'Industrie, s'inscrit aussi dans cette logique. Alors que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien jouissaient déjà d'une telle autonomie, ce n'était qu'une question de temps avant que le même statut soit octroyé à l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.

D'autres modifications à l'appareil gouvernemental se produisent conséquemment à un événement majeur ou un changement important dans la société.

Sans le 11 septembre 2001, ni le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile ni l'Agence des services frontaliers du Canada n'auraient probablement vu le jour. La création du nouveau ministère, tout comme celle de l'Agence des services frontaliers du Canada, était en réaction aux attentats du 11 septembre 2001 et l'un des moyens choisis afin de combattre la menace terroriste et ajuster la structure gouvernementale au lendemain du 11 septembre. Un autre événement marquant, la crise du SRAS dans la région torontoise, devait aussi avoir un impact sur l'appareil gouvernemental avec la mise sur pied de l'Agence de la santé publique du Canada.

Nous avons mentionné, dès le début du présent texte, que notre programme de recherche pourrait potentiellement révéler une dynamique différente quant aux modifications gouvernementales entre la période majoritaire et minoritaire du gouvernement Martin. À ce sujet, il importe de noter que la grande majorité des modifications à l'appareil gouvernemental fut effectuée lorsque le gouvernement était majoritaire. Ce constat n'implique toutefois pas que ce fut le caractère majoritaire du gouvernement qui influença le nombre de modifications. La plupart furent en effet effectuées dès le premier jour du gouvernement Martin, ainsi le changement de gouvernement se présente comme une cause plus probable.

La défaite du gouvernement sur ses propositions législatives cherchant à entériner la division du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur pourrait laisser croire que les pouvoirs du gouvernement en matière de réorganisation gouvernementale sont contraints en période minoritaire. Cette proposition s'avèrerait toutefois mal fondée pour deux raisons. Premièrement, malgré cette défaite, les deux nouveaux ministères purent continuer leurs opérations de façon distincte et demeurèrent deux entités séparées : le rejet des projets de loi ne défit pas ce que avait été accompli par la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. Deuxièmement, cet exemple n'est pas représentatif de la dynamique parlementaire au cours de cette période. En effet, le Parlement devenu minoritaire adopta néanmoins l'ensemble des autres projets du gouvernement proposant ou entérinant la mise sur pied des organismes suivant : l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, l'Agence des services frontaliers du Canada, le ministère de la

Sécurité publique et de la Protection civile, le ministère du Développement social et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences.

Conclusion

Notre étude portait sur les modifications à l'appareil gouvernemental effectuées au cours du gouvernement Martin.

Nous avons d'abord examiné le cadre légal et constitutionnel régissant l'appareil gouvernemental et ses modifications. Cet examen nous a permis de constater que même si, sur le plan constitutionnel, le Parlement dispose des pleins pouvoirs en matière d'organisation gouvernementale, c'est le pouvoir exécutif qui, dans les faits (et de par la loi), impose sa volonté en la matière. La *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaissait au Parlement le pouvoir de légiférer concernant l'organisation gouvernementale¹⁷⁴; celui du gouvernement en cette matière de s'exercer qu'initialement « [j]usqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement ». Conformément aux dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les premiers titulaires de charges ministérielles furent nommés par décret en conseil, et celles-ci furent formellement établies peu après par le Parlement. Ce modèle ne révèle toutefois la dynamique portant sur l'exercice du pouvoir législatif. Premièrement, dans le système de gouvernement de style Westminster, le parti gouvernemental exerce toujours un certain contrôle, fort étendu pour un gouvernement majoritaire, sur le pouvoir législatif, notamment par la discipline de parti qui lie les députés membres du caucus gouvernemental. Ensuite, même sur le plan formel, le gouvernement jouit de privilèges au sein même de l'enceinte parlementaire qui lui assurent la mainmise sur certains types de projet de loi, comme c'est le cas pour les projets de loi qui nécessitent les dépenses de fonds publics (par ex. pour établir une nouvelle organisation) qui requiert la recommandation royale. Qui plus est, par la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*, le Parlement a délégué au gouvernement certains pouvoirs permettant à ce dernier de réorganiser l'appareil gouvernemental sans nécessairement avoir à recourir au Parlement par la suite.

Nous avons aussi vu que même au cœur du pouvoir exécutif, un acteur en particulier, le premier ministre, jouit d'une prérogative spéciale en matière de réorganisation

¹⁷⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, articles 91, 130 et 131.

gouvernementale que lui octroient les conventions et les usages de par sa place prédominante au sein du gouvernement.

La place prépondérante du premier ministre se reflète dans l'organisation gouvernementale. En effet, l'une des raisons identifiées par la littérature qui mène à des modifications structurelles relève de la personnalité des principaux acteurs politiques, dont celle du premier ministre il va sans dire. Notre étude confirme cette raison en ce qui concerne le gouvernement de Paul Martin comme elle confirme d'ailleurs les autres raisons jusque-là retenues par la littérature. Ainsi, nous avons constaté qu'au cours du gouvernement Martin, des modifications gouvernementales furent effectuées pour des raisons d'administration publique, comme la recherche d'efficience et d'efficacité, par exemple par la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. D'autres modifications reflétèrent les besoins et la société contemporains alors que d'autres encore constituaient une partie de la réponse gouvernementale face à un événement majeur, par exemple le 11 septembre 2001.

Notre étude a aussi corroboré la thèse voulant que les raisons politiques influencent les modifications à l'appareil gouvernemental. Le moment choisi pour certains changements, comme ceux faits dès l'assermentation de Paul Martin comme Premier ministre en atteste. Toutefois, certains éléments politiques, comme la composition du Cabinet, ne se sont avérés comme catalyseurs au changement au cours de la période de notre étude. Il semble que pour ce cas particulier, le premier ministre dispose d'autres moyens, dont ceux offerts par la *Loi sur les départements et les ministres d'État*, pour atteindre ses buts politiques sans modifier l'appareil gouvernemental.

Nous avons constaté, comme la littérature précédant notre étude, que plus d'une raison se trouvent souvent à la source d'un changement structurel. Par ailleurs, nous n'avons pas relevé une dynamique différente en matière d'organisation gouvernementale durant la période minoritaire et la période majoritaire du gouvernement Martin. Cela étant dit, la courte durée de ce gouvernement ne permet pas de tirer de conclusions définitives à ce sujet.

Notre étude portait sur les modifications à l'appareil gouvernemental au cours du gouvernement de Paul Martin. Nous espérons que notre analyse et nos conclusions seront la source de nouvelles connaissances et utiles aux acteurs gouvernementaux

contemporains. Nous sommes toutefois conscients que notre analyse, de par sa portée englobant les modifications à l'appareil gouvernemental, ne dresse aucunement un tableau complet des forces en présence en matière d'organisation gouvernementale. Plusieurs entités perdurent depuis des décennies alors que les causes justifiant leur création à l'époque ne sont plus. Pourquoi y a-t-il toujours un ministère voué à l'agriculture alors que la société canadienne n'est plus rurale comme elle l'était en 1867? Comment justifier le maintien d'un ministère pour les anciens combattants, établi à la fin de la Grande Guerre, en 1918, alors que l'ère des grands conflits mondiaux est dépassée? Il s'ensuit possiblement que des forces d'inertie favorisent le *statu quo*. Seule une étude portant à la fois sur les raisons des modifications gouvernementales et sur les raisons justifiant le maintien des organisations existantes pourrait dévoiler l'ensemble des forces à l'œuvre en matière d'organisation gouvernementale.

Bibliographie

Textes constitutionnels, législatifs et décrets en conseil

Textes constitutionnels

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3.

Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada, *Gazette du Canada*, Vol. 81, No. 12, pp. 1-5.

Textes législatifs

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. 46.

Loi autorisant les remaniements et les transferts de fonctions dans le service public, L.C. 1918, ch. 6.

Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, L.C. 1971, ch. 42.

Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, L.R.C. (1970) (2^e suppl.), ch. 14.

Loi d'exécution du budget de 2005, L.C. 2005, ch. 30.

Loi modifiant la Loi autorisant les remaniements et les transferts de fonctions dans le service public, L.C. 1925, ch. 23.

Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi de l'École de la fonction publique et la Loi sur les langues officielles, L.C. 2005, ch. 15.

Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, L.C. 2004, ch. 7.

Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada, L.C. 2004, ch. 11.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.

Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien, L.R.C. (1985), ch. 11 (4^e suppl.).

Loi sur l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions, L.C. 2005, ch. 30, art. 87.

Loi sur l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, L.C. 2005, ch. 26.

Loi sur l'Agence de la santé publique du Canada, L.C. 2006, ch. 5.

Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, L.R.C. (1985), ch. 41 (4^e suppl.).

Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada, L.C. 2005, ch. 38.

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11.

Loi sur la modernisation de la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21.

Loi sur le ministère de la Justice, L.R.C. (1985), ch. J-2.

Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, L.C. 2005, ch. 10.

Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, L.C. 2005, ch. 34.

Loi sur le ministère du Développement social, L.C. 2005, ch. 35.

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22.

Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), ch. P-1.

Loi sur les départements et les ministres d'État, L.R.C. (1985), ch. M-8.

Loi sur les règlements, L.C. 1950, ch. 50.

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22, art. 2.

Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique, L.R.C. (1985), ch. P-34.

Décrets en conseil

Conseil privé, Décret en conseil C.P. 1867-0002, 1^{er} juillet 1867.

Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2003-0035 à 2003-2086, 12 décembre 2003.

Conseil privé, Décrets en conseil 2004-0098 et 2004-0100, 16 février 2004.

Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2004-0110, 19 février 2004.

Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-0950, 17 mai 2004.

Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2004-0731, 21 mai 2004.
Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2004-0866 et 2004-0867, 20 juillet 2004.
Conseil privé, Décrets en conseil C.P. 2004-1068 à 2004-1079, 23 septembre 2004.
Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-482, 4 avril 2005.
Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005- 1716, 3 octobre 2005.
Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2005-1755 et 2005-1749, 4 octobre 2005.
Conseil privé, Décret en conseil C.P. 4 octobre 2005.
Conseil privé, Décret en conseil C.P. 2009-0181, 6 février 2009.
Conseil privé, « Mémorandum concernant certaines des fonctions du premier ministre »,
C.P. 3374, 25 octobre 1935.

Documents parlementaires

Chambre des communes, Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, *Trouver un juste équilibre. Rapport final sur les subventions et contributions de développement des ressources humaines Canada*, 36^e législature, 2^e session, juin 2000.

Chambre des communes, *Débats*, 22 mars 1918, p. 83.

Chambre des communes, *Débats*, 9 mai 1966, p. 4871.

Chambre des communes, *Débats*, 13 mai 2003, p. 6145.

Chambre des communes, *Débats*, 5 novembre 2004, p. 1259.

Chambre des communes, *Débats*, 9 février 2005, p. 3296.

Chambre des communes, *Débats*, 23 mars 2005, pp. 4499-4500.

Chambre des communes, *Journaux*, 15 février 2005.

Chambre des communes, *Journaux*, 19 mai 2005.

Chambre des communes, Projet de loi C-31, Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois, 38^e législature, 1^{ère} session.

Chambre des communes, Projet de loi C-32, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, 38^e législature, 1^{ère} session.

Chambre des communes, Projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, 37^e législature, 3^e session.

Chambre des communes, Projet de loi C-48, Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements, 38^e législature, 1^{ère} session.

Sénat du Canada, *Débats*, 2 février 2004, pp. 3-4.

Sénat du Canada, *Débats*, 30 septembre 2002, p. 6.

Documents gouvernementaux

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Budget des dépenses 2004-2005 : Rapport sur les plans et priorités*, Ottawa.

Agence des services frontaliers du Canada (2004), *Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004*, Ottawa.

Bureau du Conseil privé, *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, janvier 2011 (éd. rev.), Ottawa.

Bureau du Conseil privé, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Ottawa (version en ligne sur le site Web du Bureau du Conseil privé).

Bureau du vérificateur général du Canada (2002), *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*, Ottawa.

Bureau du vérificateur général du Canada (2003), Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003, Ottawa.

Comité consultatif national sur le SARS et la santé publique, *Leçons apprises du SARS – Renouvellement de la santé publique au Canada*, octobre 2003, Ottawa.

Environnement Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2006-2007*, Ottawa.

Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2005*, Ottawa.

Ouvrages et articles

- Aucoin, Peter (1986), « Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational management to Brokerage Politics ». *Canadian Journal of Political Science* 19(1): 3-27.
- Bernier, Luc and Stéphanie Gagnon (2010), « Restructurer peu, restructurer mieux: leçons d'expériences ministérielles récentes au Canada ». *Canadian Public Administration* 53(1): 21-46.
- Chenier, John A. (1985), « Ministers of State to Assist: Weighting the Costs and the Benefits ». *Canadian Public Administration* 28(3): 397-412.
- D'Ombraïn, Nicholas (2007), « Ministerial Responsibility and the Machinery of Government ». *Canadian Public Administration* 50(2): 195-217.
- Davis, Glyn, Patrick Weller, Emma Craswell and Susan Eggins (1999), « What Drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997 ». *Public Administration* 77 (1): 7-50.
- Doerr, Audrey D. 1981. *The Machinery of Government in Canada*. Toronto: Methuen.
- Hodgetts, J.E. (1973), *The Canadian Public Service. A Psysiology of Government 1867-1970*, University of Toronto Press, Toronto.
- Paul Martin, Paul (2008), *Contre vents et marées : Mémoires*, Fides, Montréal, 2008.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2004). « La modernisation du secteur public : la modification des structures », Paris.
- Osbaldeston, Gordon F. (1992), *Organizing to Govern*. 2 vols. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Osbaldeston, Gordon F. (1993), « Organizing to Govern: Getting the Basic Right ». *Canadian Business Review* 20: 26-29.
- Peters, Guy (1985), « The Structure and Organization of Government: Concepts and Issues ». *Journal of Public Policy* 5(1): 107-120.
- Savoie, Donald (1999), *Governing from the Centre*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schmitz, Gerald et James Lee (2005), « Split Images and Serial Affairs: Reviews, Reorganizations, and Parliamentary Roles ». Dans *Canada Among Nations 2005: Split Images*, sous la direction d'Andrew F. Cooper et Dane Rowlands. Montréal : McGill-Queen's University Press, 245-270.

Communiqués et allocutions

Cabinet du Premier ministre, « Allocution du Premier ministre Paul Martin », 20 septembre 2005, Gatineau (Québec).

Cabinet du Premier ministre, « Commission d'enquête et avocat-conseil », Fiche d'information, 10 février 2004, Ottawa (Ontario).

Cabinet du Premier ministre, « Fin du programme de commandites et dissolution de Communication Canada », communiqué, 13 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre annonce la composition du nouveau conseil des ministres », communiqué, 20 juillet 2004, Ottawa (Ontario).

Cabinet du Premier ministre, « Se fixer les meilleures normes en matière d'éthique » communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).

Cabinet du Premier ministre, « Une nouvelle approche. Le Premier ministre Paul Martin annonce que le nouveau gouvernement sera guidé par une nouvelle approche », communiqué, 12 décembre 2003, Ottawa (Ontario).