

directement aux ministres eux-mêmes ou indirectement par l'intermédiaire de la Fonction publique. Ces demandes peuvent émaner des particuliers, des partis politiques ou des groupes de pression; députés, ministres et fonctionnaires peuvent prendre l'initiative de proposer l'adoption de mesures et de programmes d'intérêt public. Il est difficile de définir avec une précision absolue le rôle du Parlement, de la Fonction publique et du Cabinet, mais on trouvera néanmoins dans les paragraphes qui suivent une description succincte des fonctions les plus manifestes et les plus importantes de chacun dans le système politique canadien.

C'est le cabinet qui détermine la politique du pays, mais celle-ci est généralement élaborée à partir des principes formulés par les ministres. En pratique, cela signifie habituellement que des fonctionnaires établissent des projets sous la direction d'un ministre qui les soumet ensuite (s'il les accepte) à ses collègues du cabinet. Ce dernier les étudie et choisit ceux auxquels il désire donner suite. Il peut formuler lui-même des mesures, mais il peut aussi décider de choisir parmi les options qui lui sont présentées. L'établissement de comités ministériels ayant des fonctions précises, notamment de celui de la planification et des priorités, constitue un effort en vue de rendre le cabinet mieux en mesure d'exercer son rôle principal: définir la politique et établir les priorités.

Conformément au principe de la règle de droit, tout acte exécutif doit être autorisé par une loi, et les lois sont adoptées par le Parlement. Les actes peuvent être exécutés en vertu d'une loi qui fixe les modalités d'application d'une mesure, ou en vertu d'une loi qui autorise le gouverneur en conseil à effectuer des actes déterminés. Une grande partie de l'activité de la Fonction publique est autorisée par l'adoption annuelle de lois d'attribution de crédits qui permettent la dépense de fonds publics à des fins précises. Le rôle primordial du Parlement est donc d'étudier et d'autoriser les mesures qui lui sont soumises par le gouvernement, surtout par l'adoption de lois. Afin de permettre aux Communes de s'acquitter plus efficacement de ce rôle, le gouvernement actuel a présenté de nombreuses modifications au règlement de procédure. Adoptées en février 1970, celles-ci figurent dans le Règlement de la Chambre des communes.

L'aspect le plus important de ces rouages est que les ministres qui composent le gouvernement siègent au Parlement et participent ainsi à l'exercice du pouvoir législatif. En fait, le gros de la législation adoptée par le Parlement est présenté par le gouvernement; d'après la constitution, toutes les mesures financières doivent émaner des Communes.

Le rôle du pouvoir judiciaire consiste à appliquer les lois adoptées par le Parlement. Dans le système canadien, le Parlement est l'autorité suprême. Cela signifie notamment que le pouvoir judiciaire doit appliquer la loi telle qu'elle a été adoptée et ne peut déclarer inconstitutionnelles des lois relevant de la compétence législative du Parlement ou de la législature qui les a adoptées.

L'application de la législation et des politiques gouvernementales est assurée par la Fonction publique constituée d'employés répartis, en 1972, entre 25 ministères et un grand nombre de commissions et conseils spéciaux, sociétés de la Couronne ou autres organismes. La législation et la tradition ont concouru à former une Fonction publique apolitique, dont les employés conservent leur emploi au changement de gouvernement. Les fonctionnaires n'ont de rapports directs avec le Parlement que lorsqu'ils sont appelés à témoigner devant les comités parlementaires. En l'occurrence, ils s'abstiennent, par convention, d'exprimer leur opinion sur la politique du gouvernement; ils se présentent d'ordinaire à titre d'experts et pour expliquer la politique en vigueur. Les fonctionnaires qui dirigent des organismes comme la Commission de la Fonction publique, le Bureau de l'Auditeur général, le Bureau du commissaire aux langues officielles, la Bibliothèque du Parlement ou le Bureau du directeur général des élections, qui ont chacun un rapport particulier avec le Parlement et ne sont pas soumis aux directives du gouvernement dans leur action, peuvent témoigner devant les comités parlementaires pour expliquer la ligne de conduite de leur organisme.

L'augmentation, en nombre, en diversité et en complexité, des besoins auxquels le gouvernement doit répondre l'oblige non seulement à adapter sa politique en conséquence, mais aussi à apporter de plus en plus fréquemment des modifications importantes à l'organisation de la Fonction publique afin d'assurer la bonne application des mesures qui s'imposent. La réorganisation en profondeur de la Fonction publique a été autorisée par les Lois de 1966, 1969 et 1970 sur l'organisation du gouvernement.

4.1.1 Le pouvoir exécutif

La Couronne. L'article 9 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) porte que «le gouvernement et le pouvoir exécutif, au Canada, seront attribués à la Reine». Les fonctions de