
Le D^r C.B. Koester tel que je l'ai connu

par C.E.S. Franks

Le greffier d'une assemblée législative travaille dans l'ombre du gouvernement parlementaire. Sa fonction, son importance et ses réalisations passent souvent inaperçues des médias comme du grand public. Le présent article traite de l'œuvre du D^r C.B. Koester, qui fut greffier de la Chambre des communes de 1979 à 1987.

J'ai fait la connaissance de Bev Koester au milieu des années 1950 à la Division universitaire d'instruction navale de la Marine canadienne, où j'étais simple cadet de première année et lui un lieutenant plutôt gourmé et intimidant qui tentait d'inculquer la discipline de la Marine royale à une bande de jeunes Canadiens turbulents. Comme il s'agissait, je le crains, d'une mission impossible, il fallait beaucoup de foi et de courage pour s'y essayer.

En 1960, je suis devenu analyste administratif au Bureau du budget de la Saskatchewan, qui avait alors, sous la direction du premier ministre Tommy Douglas, la meilleure fonction publique provinciale au Canada, à tel point qu'elle rivalisait pour la qualité globale avec celle du gouvernement fédéral. Le gouvernement Douglas a procédé à nombre des réformes sociales que nous tenons aujourd'hui pour acquises. Il croyait fermement que l'État pouvait et devait améliorer le sort du citoyen ordinaire, attitude qui paraît étrange de nos jours.

Dans le cadre de leur initiation, les recrues du Bureau du budget s'entretenaient avec les hauts fonctionnaires du gouvernement et de l'Assemblée législative. Quelle ne fut pas ma surprise quand j'ai appris que Bev Koester, dont je me souvenais fort bien, était greffier de l'Assemblée législative!

Je ne pense pas qu'il se souvenait de moi. Les cadets de première année sont des sujets éminemment oubliables. Mais quelques années plus tard, le gouvernement a cru bon doter d'un attaché de recherche un comité de l'Assemblée chargé

d'étudier les processus de responsabilisation financière. Tout en me confiant ce poste, on a fait de moi un greffier adjoint chargé d'aider Bev Koester à préparer la session suivante. Dans l'exercice de ces fonctions, j'ai travaillé en étroite collaboration avec Bev durant plusieurs années et j'ai appris alors énormément de choses sur le parlementarisme et l'État. Mes travaux sur le gouvernement parlementaire s'inspirent encore de cette expérience formatrice.

Il y a une grande différence entre exercer des fonctions dans le vrai monde et en faire l'étude comme universitaire. Le personnel d'une assemblée législative doit entretenir des relations cordiales avec tous les députés sans égard à leurs allégeances politiques et à leur charme personnel plus ou moins grand. C'est aussi travailler en temps réel. Chaque jour, les députés et tous ceux qui se rattachent de près ou de loin à l'institution parlementaire doivent avoir en main l'ordre du jour ainsi que la transcription mot à mot des délibérations de la veille. Les projets de loi déposés, modifiés ou adoptés doivent être imprimés sans la moindre coquille, puisque les erreurs risquent d'acquiescer force exécutoire. Le président de l'Assemblée a besoin d'avis et de conseils sur la procédure et les usages parlementaires aussi bien que les simples députés qui souhaitent amender un projet de loi, faire un rappel au Règlement ou poser la question de privilège. Enfin, les réunions des comités doivent être organisées et dotées en personnel. Comme il n'y avait que Bev et le néophyte que j'étais pour accomplir toutes ces tâches et beaucoup d'autres encore, les défis à relever étaient nombreux et parfois écrasants, mais le travail se faisait. Cette collaboration avec Bev fait partie intégrante de ma formation.

C.E.S. Franks est professeur de science politique à l'Université Queen's à Kingston, en Ontario.

La précision, l'ordre et le souci du travail bien fait qui avaient caractérisé Bev comme officier de marine faisaient de lui un greffier hors pair et un employeur exigeant.

Le travail des bons greffiers passe inaperçu, et ce sont d'ailleurs des gens qui cultivent la discrétion. Mais les greffiers du Bureau sont à l'assemblée et au président ce que le secrétaire est à un conseil d'administration ou le directeur de la recherche à une commission royale : ils assurent le bon fonctionnement de tous les rouages. Par ailleurs, la procédure fait partie intégrante de la constitution. C'est elle qui définit les conditions auxquelles l'assemblée peut exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses faits et gestes et examiner et approuver les projets de loi qui confèrent des pouvoirs à celui-ci.

Il est interdit au greffier de faire intervenir ses vues personnelles dans l'exercice de ses fonctions, ce qui ne l'empêche pas pour autant d'en avoir. Je me rappelle très bien le jour où un projet de loi sur l'assurance-maladie a été lu pour la troisième fois à l'Assemblée législative de la Saskatchewan. C'est ce projet de loi qui a mené à la création du premier régime d'assurance-maladie complet et universel au Canada. Il a préparé la voie au programme d'assurance-maladie national que le gouvernement Pearson a mis sur pied quelques années plus tard et que les Canadiens considèrent aujourd'hui comme une pierre angulaire de leur filet social et comme un trait caractéristique du génie national. Bev avait voulu s'occuper des aspects formels du projet de loi, notamment la déclaration attestant qu'il avait été lu pour la troisième fois. Il y tenait beaucoup. Sa propre famille avait ployé sous le fardeau des frais médicaux excessifs. Mais, ironie du sort, il a dû le jour même se rendre au chevet d'un parent à l'hôpital. C'est à regret qu'il m'a annoncé que j'aurais à m'en charger, ce que j'ai fait.

Au milieu des années 1960, je suis allé étudier à Oxford. Pendant mon séjour là-bas, Bev a été pendant quelques mois greffier principal à la Chambre des communes britannique. Lors de nos rencontres à Oxford et à Londres, nous finissions presque toujours par parler de tel ou tel aspect du parlementarisme et, en particulier, des différences entre les pratiques parlementaires britanniques et canadiennes. Une grande différence, à l'époque, c'était que les fonctionnaires du Parlement britannique devaient suivre une filière qui leur permettait d'acquérir d'échelon en échelon toutes les compétences voulues. Le service parlementaire était encore plus difficile d'accès que le service diplomatique ou la haute fonction publique. Grâce à ce personnel trié sur le volet, les comités parlementaires pouvaient produire des rapports intelligents et utiles. Le gouvernement britannique était comptable au Parlement de ses faits et gestes beaucoup plus que ne l'était le gouvernement canadien. Le président et les fonctionnaires de la Chambre pouvaient compter en outre sur les avis et conseils de greffiers du Bureau qui avaient plus de trente ans d'expérience, notamment en matière de procédure. Grâce à cette aide, le président gérait la Chambre d'une main équitable et impartiale et avec une efficacité et une discipline inconnues au Canada. Bev m'a dit sou-

haïter que le Parlement canadien se dote d'un tel système de carrière.

C'est seulement après être retourné au Canada et avoir commencé à étudier le parlementarisme canadien que j'ai compris pleinement les préoccupations de Bev. Au milieu des années 1960, la Chambre des communes canadienne disposait d'une poignée seulement d'excellents hauts fonctionnaires, les autres étant, au mieux, médiocres. Il n'y avait pas de filière professionnelle à suivre ni d'occasions de perfectionnement. Le départ en retraite d'un greffier du Bureau ferré en procédure laissait un vide qu'aucun agent de la Chambre ne pouvait combler. Les nominations aux postes supérieurs (greffier, greffier adjoint, légiste) se faisaient par décret en conseil et les services rendus au parti semblaient parfois prendre le pas sur les autres qualifications professionnelles. Au-dessous du niveau supérieur, le personnel, les procédures administratives et les méthodes de nomination étaient, s'il se peut, pires encore. Le personnel de la Chambre se divisait en petites entités isolées qui fonctionnaient comme des empires.

C'est avec plaisir que j'ai appris que Bev allait devenir greffier adjoint de la Chambre des communes en 1975. C'était la première fois qu'il y avait au Parlement canadien un haut fonctionnaire qui comprenait toute l'importance d'un personnel efficace. Bev a mis toute son énergie et tout son dévouement à réformer les façons de faire. Lorsqu'il a été nommé greffier de la Chambre en 1979, la transformation était en bonne voie. Le processus est maintenant à peu près terminé. L'actuel greffier, Robert Marleau, a gravi les échelons de la filière professionnelle que Bev a mise en place. Les hauts fonctionnaires des deux chambres du Parlement canadien et de plusieurs assemblées provinciales bénéficient de l'expérience qu'ils acquièrent dans le service parlementaire canadien. Le Règlement de la Chambre, les arrêts du Président, la procédure de la Chambre et des comités et beaucoup d'autres éléments clés d'un parlementarisme efficace et ordonné sont maintenant codifiés et cohérents comme ils ne l'ont jamais été par le passé au Canada.

Le processus de réforme ne s'est pas déroulé sans heurts. Pour le mener à bien, Bev avait besoin de l'appui indéfectible de la présidence. Heureusement, et pour le plus grand bien du Parlement, il a pu compter sur la présidente Jeanne Sauvé. Même si elle n'était pas parfaitement à l'aise dans le fauteuil parce qu'elle ne faisait pas vraiment partie du sérail et qu'elle manquait de cette sensibilité aux états d'âme et aux nuances de la procédure nécessaire pour gérer 280 députés turbulents et hautement individualistes, Mme Sauvé a apporté une mine d'expérience et de bon sens à la dimension administrative de la présidence.

M^{me} Sauvé a non seulement appuyé Bev dans ses efforts de réforme, mais elle a aussi poussé à la roue. Elle m'a dit un jour que, dans tous les postes qu'elle avait occupés au Cabinet et ailleurs, elle avait reçu, après son entrée en fonction, un épais cahier d'information qui décrivait l'organisation et l'emploi ainsi que les problèmes et les défis qu'ils comportaient. Or,

après sa nomination à la présidence de la Chambre, le personnel ne lui a rien remis du genre. Il n'avait tout simplement pas les ressources ou, pour certains aspects, les compétences nécessaires pour s'acquitter correctement de cette tâche, ce qui implique qu'elle non plus ne pouvait accomplir correctement les siennes.

M^{me} Sauvé et Bev Koester ont demandé au vérificateur général de mener une étude du personnel de la Chambre. Il en est ressorti que tant le personnel que les procédures étaient bien inférieurs à des normes acceptables. Forts de l'orientation et de l'autorité que leur donnait cette étude, la présidente et le greffier se sont attelés à la tâche ardue de remédier à des problèmes administratifs invétérés. Les députés eux-mêmes se sont opposés à certains changements parce qu'on cherchait à mettre de l'ordre dans leurs façons démodées et négligées de fonctionner et de gérer les fonds. Ce n'était pas de tout repos.

Ces efforts pour réformer le Parlement s'articulaient autour de deux grands axes : améliorer la qualité du personnel spécialisé du Bureau ainsi que des conseils en matière de procédure et moderniser la gestion de la Chambre en améliorant l'efficacité. Ce n'était pas une mince affaire que cette dernière tâche. La Chambre comptait bien au-delà de mille employés, dont beaucoup étaient mal adaptés aux exigences d'une administration réformée. Que tant de progrès aient été réalisés témoigne de la détermination et des capacités de la présidente Sauvé et de son greffier Bev Koester.

Un troisième aspect de la réforme est presque complètement ignoré du public ou de la collectivité universitaire. Il s'agissait de réduire le contrôle du gouvernement sur les nominations des hauts fonctionnaires et, par conséquent, son influence sur beaucoup trop d'aspects du personnel parlementaire. À ce sujet, Bev m'a parlé d'un cas qui s'est produit après le fameux « épisode des cloches » de 1982, lorsque la sonnerie d'appel a retenti pendant plus de deux semaines parce que l'opposition refusait de se rendre à la Chambre pour voter. Le poste de légiste de la Chambre était devenu vacant. Un jour, Bev reçoit un téléphone officieux d'un fonctionnaire du Bureau du Conseil privé qui lui apprend que le gouvernement va approuver le jour même par décret en conseil la nomination du nouveau légiste sans consulter ni le greffier ni la présidente. Il avertit alors par téléphone le Bureau du Conseil privé (je crois qu'il avait au bout du fil le greffier lui-même, le plus haut commis de l'État) qu'il démissionnera si la nomination va de l'avant. Prévenue par Bev, M^{me} Sauvé, qui se trouve alors à l'Île-du-Prince-Édouard, menace aussitôt le gouvernement d'en faire autant. Le gouvernement s'est alors ravisé. Ce fut une bataille de gagnée.

C'était une petite victoire dans la lutte pour doter le Parlement d'un personnel spécialisé qui échappe au contrôle du gouvernement. La sélection du président par scrutin secret quelques années plus tard et l'élection à la présidence de John Fraser (le président le plus compétent de l'histoire récente) s'inscrivent dans cette évolution. Au Canada, grâce à cette ini-

tiative, le président est aujourd'hui plus puissant, plus autonome et plus efficace que jamais.

Cette réforme cruciale s'est faite, mais le déséquilibre entre le pouvoir du Parlement et celui du gouvernement doit être résorbé davantage. La Chambre des communes britannique exerce un contrôle beaucoup plus grand sur ses propres affaires que son pendant canadien. Par exemple, la nomination du vérificateur général en Grande-Bretagne doit être entérinée par le président du Comité des comptes publics (qui est toujours, comme au Canada, un député de l'opposition) ainsi que le budget de son bureau. Il n'y a pas de procédure semblable au Canada et, encore aujourd'hui, le gouvernement essaie de temps à autre de faire nommer ses candidats aux postes supérieurs du Parlement, l'organisme à qui il est censé rendre compte de ses faits et gestes. Le Parlement canadien et ses comités ont encore beaucoup de chemin à faire pour concevoir leurs propres pouvoirs et intérêts comme étant distincts de ceux du gouvernement et des partis.

La lutte pour un gouvernement responsable et comptable se poursuit au Canada. La Chambre des communes peut et doit devenir plus puissante et plus efficace. Le Parlement est loin de se résumer au désordre et à l'occasionnel sans-gêne de la période de questions, ce qui est malheureusement tout ce que la plupart des Canadiens voient à la télévision. Bev Koester est l'auteur de réformes dont les Canadiens et même la plupart des députés ne sont pas conscients. Mais ces réformes ont permis au Parlement de devenir, en cette fin de siècle, un élément plus efficace et plus central de notre structure gouvernementale. Sans le personnel spécialisé à l'établissement duquel Bev a contribué et sans l'autonomie pour laquelle Bev n'a pas hésité à sacrifier sa carrière, notre parlement serait beaucoup moins en mesure d'exiger des comptes du gouvernement et de s'acquitter des tâches difficiles qui lui incombent à lui et à ses comités. Il arrive souvent que les réformes les plus importantes passent inaperçues par la population. Il en va de même des meilleurs serveurs du Parlement, Bev y compris. Mais, bien qu'il soit presque inconnu du public, Bev a, à sa façon, contribué davantage à réformer et à améliorer la Chambre des communes canadienne que n'importe qui d'autre au cours du siècle, à mon avis. C'était un homme de courage, de foi et de vision. Personne ne s'est préoccupé plus passionnément du bien-être et du bon fonctionnement de nos institutions parlementaires. Personne n'a fait davantage pour les améliorer.

Note de la rédaction : C.B. Koester est décédé en février 1998 à Kingston, en Ontario.