

*Mémoire*  
*présenté à l'École nationale d'administration publique*  
*dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique*  
*pour l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.)*

Mémoire intitulé  
**La fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif**

Présenté par  
**André Fortier**

**Septembre 2022**



Le mémoire intitulé

**La fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif**

Présenté par

**André Fortier**

Est évalué par les membres du jury de mémoire suivants :

Stéphane Paquin, professeur titulaire et président

Luc Bernier, professeur associé et directeur de mémoire

Jacques Bourgault, professeur associé et évaluateur



« À Carole pour son soutien, à la mémoire de Claude Ryan pour son inspiration. »



## Remerciements

---

Je tiens d'abord à remercier l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), et plus particulièrement les membres du jury qui, en acceptant ce mémoire, ont permis que puisse se conclure le parcours de maîtrise pour le moins peu orthodoxe qui fut le mien. Il a ceci de particulier qu'il couronne la fin d'une carrière dans l'administration publique plutôt que de l'amorcer ou de la réorienter, comme c'est le cas pour la grande majorité de ses étudiants. Mais aussi parce qu'il est le résultat d'un travail par étapes, échelonnées sur une période d'une dizaine d'années.

Ce résultat n'aurait pas été possible sans le concours précieux de Luc Bernier que j'ai eu le privilège de côtoyer lors de mon affectation à l'ÉNAP de 2012 à 2014. Sans son insistance, ses encouragements, voire sa pugnacité, je n'aurais probablement pas complété ce projet. Il a droit à toute ma gratitude.

Il m'incombe aussi de remercier Me Marie-Ève Beaulieu, secrétaire adjointe à l'Éthique, aux Nominations et aux Conditions de travail au Secrétariat aux emplois supérieurs, qui, à l'époque, a généreusement joué l'intermédiaire auprès de ses collègues du ministère du Conseil exécutif pour me permettre d'obtenir certains documents et renseignements indispensables à la partie historique de ce mémoire. Enfin, j'adresse mes remerciements chaleureux à Me Marc-Antoine Adam pour ses commentaires et suggestions qui ont permis de faire des premiers jets du mémoire un texte de meilleure facture.



## Résumé

---

Le présent mémoire analyse la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif au gouvernement du Québec sous trois angles, selon la perspective de l'auteur, celui-ci étant un ancien titulaire du poste. Premièrement, de la revue de la documentation, à savoir les traités de droit administratif, les documents administratifs publics ainsi que les ouvrages et articles scientifiques, on retient qu'il se dégage un portrait imprécis de la fonction et de son évolution depuis la désignation législative du poste de secrétaire général en 1968. Deuxièmement, une analyse du cadre normatif amène à conclure que le secrétaire général et greffier assume, de manière constante dans le temps, une double fonction à savoir : 1) assister le Conseil des ministres et le premier ministre et 2) agir comme sous-ministre du ministère du Conseil exécutif. Troisièmement, il présente un regroupement des tâches inhérentes selon chacun des volets de cette double fonction. De ces trois angles et de la perspective retenue découlent des considérations sur l'interface entre le politique et l'administratif. En conclusion, l'auteur propose certaines pistes de recherche afin d'approfondir les connaissances sur ce poste à la fois névralgique et unique.

Mots clés : comités ministériels, Conseil des ministres, Conseil exécutif, gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, secrétaire général et greffier

## Abstract

---

This study analyzes the function of Secretary General and Clerk of the Conseil exécutif in the Gouvernement du Québec from three angles, according to the perspective of the author, the latter being a former holder of the position. First, from the review of the literature, namely administrative law treaties, public administrative documents as well as scientific works and articles, we note that there emerges an imprecise portrait of the function and its evolution since the official Secretary General designation in 1968. Second, an analysis of the normative framework leads to the conclusion that the secretary general and clerk assumes, in a constant manner over time, a dual function, namely: 1) assisting the Cabinet and the Prime Minister and 2) acting as Deputy Minister of the ministère du Conseil exécutif. Third, it presents a grouping of the inherent tasks according to each of the components of this dual function. Given these three angles and the perspective adopted, considerations on the political-administrative interface are raised. In conclusion, the author suggests certain avenues of research to further knowledge of this position, which is both strategic and unique.

Keywords: Cabinet committees, Cabinet, Executive Council, Government of Quebec, Ministry of the Executive Council, Secretary General and Clerk

## Table des matières

---

Remerciements .....	v
Résumé .....	vii
Abstract .....	viii
Table des matières .....	ix
Liste des abréviations, sigles et acronymes .....	xii
Introduction .....	1
CHAPITRE 1 : REVUE DE LA DOCUMENTATION .....	6
1.1 Les traités et précés de droit administratif .....	6
1.2 Les textes administratifs .....	7
1.3 Les « mémoires » .....	9
1.3.1 Guy Coulombe .....	9
1.3.2 Louis Bernard .....	10
1.3.3 Roch Bolduc .....	12
1.4 Les ouvrages et articles scientifiques .....	13
CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE .....	22
2.1 Objet du mémoire .....	22
2.2 Méthodologie .....	24
2.3 Que comprendre par « politique » ? .....	29
2.3.1 Circonscrire le sens de « politique » .....	30
2.3.2 L'interface politico-administrative .....	33
CHAPITRE 3 : DE GREFFIER À SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, LE CADRE NORMATIF .....	39
3.1 Les dispositions législatives relatives au poste .....	39
3.2 La nomination du secrétaire général et greffier .....	47
3.3 Le décret sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif .....	49
3.4 Rémunération, conditions de travail, évaluation et éthique .....	59



Conclusion .....	159
BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCE .....	167
ANNEXE A L'organigramme du ministère du Conseil exécutif .....	175
ANNEXE B Décrets concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif .....	176
ANNEXE C Les secrétaires généraux et greffiers du Conseil exécutif depuis 1968 .....	180

## Liste des abréviations, sigles et acronymes

---

CE	Conseil exécutif
CM	Conseil des ministres
CT	Conseil du Trésor
BAnQ	Bibliothèque et Archives nationales du Québec
CAP	Commission de l'administration publique
DGGA	Direction générale de la gouvernance et de l'administration
ÉNAP	École nationale d'administration publique
GOQ	Gazette officielle du Québec
LA	Lois annuelles
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MTQ	Ministère des Transports
MJQ	Ministère de la Justice
PSB	<i>Public Service Bargain</i>
RLRQ	Recueil des lois refondues du Québec
SAA	Secrétariat aux affaires autochtones
SRIDAIL	Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité
SCE	Secrétariat du Conseil exécutif
SCG	Secrétariat à la communication gouvernementale
SL	Secrétariat à la législation
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SG	Secrétaire général (et greffier du Conseil exécutif)
SGCG	Secrétariat général et coordination gouvernementale
SIHVPSC	Secrétariat à l'internet haute vitesse et aux projets spéciaux de connectivité
SJ	Secrétariat à la jeunesse
SQRC	Secrétariat du Québec aux relations canadiennes
SRQEA	Secrétariat aux relations avec les Québécois d'expression anglaise
SPPS	Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

## Introduction

---

*Assume noblement ta condition de  
clerc ; ne sois pas un clerc vulgaire.*

Confucius

Avant d'aborder la teneur du présent mémoire, quelques précisions s'imposent. Roch Bolduc (2012), dans ce qu'il appelle ses chroniques de vie, mentionne que dès son entrée en fonction à titre de « Secrétaire général du gouvernement » en décembre 1985, le premier ministre Robert Bourassa lui avait demandé de rencontrer les directeurs de cabinet « pour leur préciser leur rôle par rapport aux sous-ministres et aux cadres de l'administration » (p. 245).

Cette rencontre a bel et bien eu lieu au début de 1986 et j'y participais à titre de directeur de cabinet du ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Science, responsable de l'application des lois professionnelles, président du Comité ministériel permanent des affaires culturelles et sociales et député d'Argenteuil, Claude Ryan. Personne ne sera étonné d'apprendre que plusieurs participants, pour toutes sortes de raisons, ne trouvaient aucun intérêt à se faire donner la leçon par un fonctionnaire, fût-il le sous-ministre du premier ministre. Pour ma part, ayant pu observer le travail des fonctionnaires de la perspective de l'Opposition officielle à l'Assemblée nationale d'abord, j'y voyais une occasion utile d'en apprendre un peu plus sur la conception que se faisait la haute fonction publique de son rôle et de sa perception à l'égard du politique, mais cette fois-ci du point de vue d'un cabinet ministériel récemment formé.

Un concours de circonstances, plus qu'un plan de carrière, m'a permis d'acquérir une connaissance plus immédiate et pratique de l'exercice de la fonction. D'abord en occupant différents postes d'administrateur d'État au ministère du Conseil exécutif (MCE) de 2003 à 2017, mais surtout, en assumant le rôle de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif (SG) en 2018, environ 33 ans après le premier contact évoqué plus haut. À cet égard, j'ai pu

constater que le peu de littérature disponible conduit le titulaire à se reposer davantage sur sa propre lecture des sources administratives et officielles aux fins de ce qui est requis, attendu, possible ou souhaitable et sur l'apport de son équipe pour le guider dans cet exercice. Cet aspect de mon parcours professionnel m'a conduit à accorder une attention soutenue à la fonction de secrétaire général (SG) et à considérer en faire l'objet du présent mémoire. De même, ce parcours imprègne de deux manières le présent travail de recherche et de rédaction. Dans un premier temps, il amène à distinguer les éléments objectifs et documentés, des éléments pertinents tirés de l'expérience personnelle. Dans un deuxième temps, il oblige à réconcilier l'intérêt d'une information la plus complète possible avec les obligations découlant des devoirs de réserve et de discrétion auxquelles les administrateurs d'État sont tenus, même une fois qu'ils ont cessé d'occuper leur poste.

Ainsi, le mémoire porte sur la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif au gouvernement du Québec. Le premier chapitre présente la revue de la documentation abordant la fonction, à savoir les traités de droit administratif, les textes administratifs publics ainsi que les ouvrages et articles scientifiques. La recension de cette documentation amène à conclure que le portrait que l'on dégage de la fonction est imprécis. De façon plus particulière, on constate que la littérature scientifique s'appuie en grande partie sur des analogies avec la fonction de greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet au gouvernement fédéral plutôt que sur une recherche plus immédiate sur la fonction propre de SG.

Le deuxième chapitre aborde les questions touchant le cadre théorique retenu, la pertinence de la recherche et la méthodologie employée. Considérant la nature névralgique et unique du poste de secrétaire général et greffier dans la fonction publique québécoise, il apparaît pertinent de présenter aux personnes intéressées par l'administration publique une lecture plus complète de la fonction et de son exercice. Il appert à cet égard qu'un cadre théorique inspiré des modèles de « récit de vie », adapté pour tenir compte du fait que l'auteur du mémoire est aussi, du moins en partie, le sujet du récit en question, est approprié. La dernière section de ce chapitre vient circonscrire ce qu'il faut retenir du terme « politique » ainsi que

la portée de l'interface politico-administrative de manière à baliser le travail d'analyse. On y retrouve également quelques observations touchant la nomination du SG.

Le troisième chapitre vise à combler les imprécisions constatées lors de l'analyse de l'évolution du cadre normatif relatif au poste et à sa portée actuelle. Entre autres, le passage des dispositions législatives de 1868, qui établissent le poste de greffier du Conseil exécutif comme sous-chef du département, comme on appelait les ministères à l'époque, à celles introduisant le poste de secrétaire général du Conseil exécutif en 1968, est analysé. Sont aussi abordées les modifications subséquentes, permettant d'illustrer plus clairement ce qui peut être décrit comme « la double fonction » du poste qui consiste à assister le Conseil des ministres et le premier ministre, d'une part, et à administrer le MCE à titre de sous-ministre, d'autre part. Des observations concernant la nomination du SG sont amenées par la suite. Le décret sur le fonctionnement du Conseil exécutif permet d'apporter certaines précisions sur les tâches qui incombent au SG touchant les comités ministériels, l'ordre du jour du Conseil des ministres, les décisions et les mémoires des délibérations ainsi que le pouvoir récent d'émettre des directives. De même, certaines responsabilités particulières en matière de discipline et d'éthique et de protection du secret des délibérations du Conseil viennent compléter le portrait du cadre normatif dans lequel le titulaire doit exercer sa fonction aujourd'hui.

Le quatrième chapitre décrit la façon dont se déploie la double fonction du SG selon la structure actuelle du MCE. On distingue les secrétariats qui s'inscrivent en lien avec la fonction d'assistance, d'une part, et les secrétariats dits « de mission » ainsi que l'administration du ministère qui relèvent de la fonction de sous-ministre, d'autre part. La dernière section de ce chapitre porte sur les titulaires qui ont occupé le poste depuis 1968, illustrant la diversité des profils et des parcours ayant conduit à ce poste et permettant de faire la transition vers les aspects plus pratiques de l'exercice de la fonction qui suivent dans le mémoire.

Le cinquième chapitre aborde les principales tâches et responsabilités qui se rattachent à la fonction d'assistance au Conseil des ministres et au premier ministre en insistant sur les aspects pratiques des tâches à accomplir. Ainsi, sont décrits le cycle de préparation des séances du Conseil des ministres, la tenue des séances et les suivis des décisions. Le fonctionnement des différents comités ministériels est aussi décrit. Les questions touchant l'organisation gouvernementale ainsi que les nominations et la gestion des emplois supérieurs suivent, de même que les enjeux touchant la conformité des textes législatifs, réglementaires et des décrets devant recevoir l'approbation du Conseil des ministres. Le rôle des communications gouvernementales et le rattachement progressif de l'ensemble des personnels des directions des communications des ministères sous la responsabilité du MCE sont aussi abordés. Enfin, certains enjeux particuliers de coordination qui n'ont pas été évoqués dans les sections précédentes, soit les liens avec le ministère des Finances (MF) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), certains aspects de la gestion de crise et le Forum des sous-ministres sont abordés.

Le sixième chapitre, pour sa part, décrit les responsabilités immédiates du secrétaire général et greffier à titre de sous-ministre, responsable de l'administration du MCE. La nature des liens hiérarchiques avec les secrétariats de mission, l'administration du ministère et les exigences de reddition de compte sont traitées.

Le septième et dernier chapitre aborde, sous trois thèmes, un certain nombre de considérations sur l'interface entre le politique et l'administratif, découlant notamment de la position unique qu'occupe le secrétaire général dans l'appareil gouvernemental. Le premier thème porte sur la confiance et met en évidence la contribution du SG afin de surmonter la méfiance initiale du politique à l'égard de l'administratif. Le deuxième thème expose la situation problématique vécue en 2016 par la sous-ministre du ministère des Transports (MTQ) de l'époque et ses implications pour l'interface politico-administrative et le secrétaire général. L'enchaînement des événements tend à confirmer une hypothèse de Bourgault et Gow (2022) proposant que se superposent les modèles de fiduciaire (*trustee*) et d'agence (*agency*) de ce qu'il est convenu d'appeler le « *public service bargain* ». De même, les faits

exposés conduisent à apporter des nuances au sujet du phénomène de politisation des interventions publiques des hauts fonctionnaires mis de l'avant par Aucoin (2012) ainsi que sur la proposition de Savoie (2006) d'amener les parlementaires à protéger les hauts fonctionnaires lors de leurs interventions en Chambre. Enfin, le troisième thème aborde le rôle du secrétaire général lors de la dernière année du mandat d'un gouvernement dans le contexte des élections à date fixe qui s'applique désormais ainsi que de la préparation et du déploiement de la transition au moment d'un changement de gouvernement.

La conclusion rappelle que le mémoire vient combler certaines lacunes constatées dans la documentation administrative et la littérature savante en explicitant les origines et l'évolution des attributions du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, tout en s'appuyant sur la connaissance immédiate de la fonction. De cet éclairage particulier, on peut dégager des pistes de recherches permettant, entre autres, d'approfondir des aspects touchant l'évolution du poste, les différents titulaires et leurs façons d'assumer leurs responsabilités, ainsi que les comparaisons avec d'autres postes analogues au Canada et à l'étranger. Il serait aussi possible de déborder sur une analyse plus poussée des phénomènes évoquant une politisation accrue de la haute fonction publique québécoise pour en mesurer la portée de manière plus méthodique et scientifique qu'anecdotique.

## CHAPITRE 1 : REVUE DE LA DOCUMENTATION

---

Dans le *Traité des devoirs*, Cicéron (1962) rappelle que « tout sujet qu'on entreprend de traiter méthodiquement doit partir d'une définition destinée à faire comprendre quel est l'objet dont on dispute » (p.497). L'objet du présent mémoire portant sur la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, il convient, dans un premier temps, de présenter les contours de ce poste tel qu'on les retrouve dans différentes sources. Les traités et précis de droit administratifs, les textes administratifs, essentiellement en provenance du ministère du Conseil exécutif, les « mémoires » des anciens titulaires et enfin, les ouvrages et articles scientifiques permettront de broser un premier portrait.

### 1.1 Les traités et précis de droit administratif

Les traités et précis ont avant tout une vocation d'information et d'enseignement sur un sujet donné. Dans le cas d'un traité, on voudra cerner un objet, une matière de la manière la plus complète possible alors que dans un précis, on voudra circonscrire aux éléments jugés essentiels. En matière de droit administratif, ils représentent des outils indispensables à la fois pour les praticiens, les chercheurs, les étudiants ainsi que pour la magistrature. Ils permettent de cerner les fondements et la structure de l'action de l'Administration. Que peuvent nous apprendre ces ouvrages au sujet du SG ?

Dussault et Borgeat (1984), s'appuyant sur Heeney (1967) et Robertson (1971), évoquent que les « services auxiliaires » du cabinet se limitaient à l'origine aux postes de greffier du Conseil privé, à Ottawa, et de greffier du Conseil exécutif, à Québec. Ces titulaires « ne s'occupaient en définitive que de la formulation des décisions du cabinet en décrets et en procès-verbaux » (p.99). Aucun ordre du jour n'était fixé avant les séances du cabinet de même qu'aucun compte rendu des délibérations n'était produit.

Les auteurs précisent qu'en 1940, fut créé à Ottawa, par décret, le poste de secrétaire du Cabinet, « intégrant à ce poste celui, plus ancien, de greffier du Conseil privé » (p.100), le titulaire de ce double titre dirigeant alors le Bureau du Conseil privé. Du côté de Québec, le secrétaire général du Conseil exécutif, dont le poste fut créé en 1968 par une modification de

la *Loi de l'exécutif*, assume également la fonction de greffier et dirige le secrétariat général du gouvernement. Les auteurs précisent que tout comme son vis-à-vis à Ottawa, le SG a pour « tâche principale [...] la coordination administrative des politiques et activités gouvernementales » (p.100-101). Ils soulignent aussi que le secrétariat, entre autres, conseille le premier ministre sur la gestion des affaires publiques et sur le choix des titulaires de certains postes (p.101), un rôle-conseil partagé avec le « personnel politique » du cabinet du premier ministre (p.103).

De leur côté, Brun, Tremblay et Brouillet (2014) mentionnent brièvement que le « secrétaire général du Conseil exécutif assiste le Conseil dans l'exercice de ses fonctions » et ajoutent que le MCE « a pour sous-chef le secrétaire général du Conseil exécutif et il fournit au Conseil son support administratif » (par. V-2.119).

Les ouvrages de Dussault et Borgeat et de Brun, Tremblay et Brouillet cités précédemment, se distinguent d'autres traités ou précis portant sur le droit administratif au Québec en abordant de façon explicite le poste de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Ni Garant (1981, 2017), ni Issalys et Lemieux (2020) ne se penchent sur le poste.

## **1.2 Les textes administratifs**

Les documents administratifs du MCE, où œuvre le secrétaire général et greffier, nous indiquent de quelle façon le gouvernement conçoit cette fonction. Dans le rapport annuel de gestion 2019-2020 du MCE, on retrouve la description suivante :

Le ministère du Conseil exécutif est dirigé par le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. En plus de sa responsabilité à l'égard du fonctionnement du Ministère en tant que sous-ministre, le secrétaire général est le premier fonctionnaire de l'État. À ce titre, il est le supérieur hiérarchique de tous les sous-ministres du gouvernement du Québec.

Le secrétaire général a pour mandat d'assurer le secrétariat du Conseil des ministres. Il établit le lien avec les ministères, les comités ministériels et le Conseil du Trésor. Il coordonne les travaux des comités ministériels permanents et de toutes les activités inhérentes à la tenue des séances du Conseil des

ministres. Le secrétaire général conseille le premier ministre et le Conseil des ministres dans le déploiement global de l'organisation gouvernementale. Il est aussi responsable du Greffe du Conseil exécutif, lequel est notamment chargé du traitement des projets de décret qui doivent être adoptés par le Conseil des ministres.<sup>1</sup>

Curieusement, le Greffe, comme unité administrative, ne se retrouve pas dans l'organigramme du MCE reproduit à l'annexe A.

La section consacrée au MCE sur le site Internet du Gouvernement du Québec affiche un texte qui intègre à la fois un résumé de la mission du ministère et une description de la fonction de secrétaire général et greffier<sup>2</sup>. Outre les éléments soulevés dans le rapport annuel, ce texte apporte quelques précisions concernant le rôle-conseil. Ainsi, le MCE est appelé quotidiennement « à fournir des conseils stratégiques et une expertise de haut niveau en matière de législation, de priorités et de projets stratégiques ». Le MCE conseille aussi le gouvernement en matière de nominations des emplois supérieurs. Le titulaire, à titre de greffier, est appelé à agir comme « conseiller relativement aux projets de décrets et de règlements ». À ce titre, il les soumet au gouvernement après s'être assuré de leur conformité, de la correction de leur rédaction et d'en avoir coordonné l'analyse.

Deux éléments importants de la documentation ministérielle n'apparaissent pas dans la description de la fonction que l'on retrouve dans les traités de droit administratif discutés précédemment. Dussault et Borgeat (1984) ne font aucune mention indiquant que le secrétaire général et greffier dirige le MCE à titre de sous-ministre ni, qu'à titre de premier fonctionnaire de l'État, il est le supérieur hiérarchique de tous les sous-ministres. Brun, Tremblay et Brouillet (2014), pour leur part, indiquent seulement que le MCE « a pour sous-

---

<sup>1</sup> Ministère du Conseil exécutif (2020). *Rapport annuel de gestion 2019-2020*, p. 8, [en ligne], [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag\\_1920.pdf?1601407164](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag_1920.pdf?1601407164). Le passage du *Rapport annuel de gestion 2020-2021* portant sur le secrétaire général et greffier est identique. Voir : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag\\_2021.pdf?1632856570](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag_2021.pdf?1632856570) Tous les liens internet auxquels on réfère dans le présent mémoire ont été consultés le 22 septembre 2022.

<sup>2</sup> Voir : <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/conseil-executif/organismes-lics/secretaire-general-et-greffier-du-conseil-executif>,

chef le secrétaire du Conseil exécutif » (V-2.119), un titre qui correspond à celui de sous-ministre, mais qui n'avait plus cours depuis un certain temps.

### **1.3 Les « mémoires »**

Les titulaires du poste de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif peuvent fournir un éclairage sur la nature de la fonction. Peu ont toutefois livré leurs observations ou leurs mémoires de manière personnelle, soit, Guy Coulombe, Louis Bernard et Roch Bolduc.

#### **1.3.1 Guy Coulombe**

Cardinal et Lapierre (2011) consacrent un ouvrage à la carrière de Guy Coulombe, s'appuyant en grande partie sur les propos de ce dernier. Au sujet de son mandat à titre de « secrétaire général du gouvernement » de 1975 à 1978, les auteurs rapportent, citant Coulombe, qu'alors que son prédécesseur, Julien Chouinard, abordait surtout les dossiers sous l'angle juridique, lui les abordait sous l'angle « des finances ou du développement » (p.40). De même, il aurait convaincu « le premier ministre Bourassa de restructurer le mode de fonctionnement de toute la fonction publique » (p.41). Le propos de Coulombe est toutefois plus circonscrit. Il indique, ayant constaté certaines incohérences et une plus grande efficacité à Ottawa qu'à Québec, avoir convaincu le premier ministre « de mettre sur pied des comités ministériels pour avoir un peu d'ordre dans les dossiers » (p.40). Et d'ajouter : « Ça a été une réforme qui a changé beaucoup les façons de piloter les dossiers dans les ministères » (p.41). Toutefois, ni les auteurs ni Coulombe ne précisent à quel moment le premier ministre Robert Bourassa a été convaincu, pas plus que le nombre, le mandat et le fonctionnement de ces comités ministériels.

À la suite des élections générales de 1976 remportées par le Parti Québécois, Coulombe raconte que le nouveau premier ministre, René Lévesque, lui demande de rester, « pour contrôler la machine, puis voir à ce que ça marche » et qu'éventuellement Louis Bernard sera appelé à le remplacer (p.48). Il accepte, non sans avoir fait une mise au point importante à l'endroit du premier ministre, indiquant qu'il n'entendait pas se mêler des disputes fédérales-provinciales ou de la souveraineté. Non pas qu'il soit d'accord ou pas, mais il entendait

maintenir sa ligne de conduite de ne pas se mêler de politique et de s'occuper de l'administration générale du gouvernement, des sous-ministres et de faire avancer les dossiers (p.48).

### 1.3.2 Louis Bernard

Louis Bernard est nommé une première fois secrétaire général et greffier en 1978 et sera remplacé en 1985 à la suite de l'assermentation du Conseil des ministres présidé par Robert Bourassa. Il met à profit un détachement auprès de l'ÉNAP pour colliger ses réflexions sur les institutions politiques québécoises dans un essai portant « sur l'art de se gouverner » (Bernard, 1987). Dans cet ouvrage, il fournit un certain nombre d'observations sur la fonction de secrétaire général en lien avec son regard sur l'organisation du gouvernement, en particulier le rôle de coordination qui incombe secrétariat général du gouvernement.

Notons d'abord que Louis Bernard, comme d'autres, cités précédemment, ne décrit pas la fonction comme celle de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, le titre exact, mais bien comme celle de « secrétaire général du gouvernement ». Il rappelle que c'est en 1975, alors que le gouvernement Bourassa mit sur pied les premiers comités ministériels, que le secrétariat général du gouvernement prit de l'ampleur (p.61). On comprend de son propos qu'il a eu un rôle à jouer dans la révision de la composition et des mandats des comités ministériels en 1982, mettant fin au rôle des ministres d'État nommés en 1976 (p.61).

De manière générale, il indique qu'il existe « une structure ministérielle en bonne et due forme », le ministère du Conseil exécutif, dont le premier ministre est ministre titulaire et le secrétaire général sous-ministre selon sa loi constitutive (p.86). Il précise que tous les secrétariats dédiés au soutien de la coordination, notamment des comités ministériels, réunis sous la même structure ministérielle qu'est le MCE, se retrouvent sous l'autorité du secrétaire général. Cette position lui donne une vue d'ensemble des dossiers en circulation lui permettant de tenir le premier ministre informé et d'intervenir pour en favoriser le cheminement dans l'appareil gouvernemental (p.87). Selon lui, le respect de la procédure établie de cheminement des mémoires transmis pour décision du Conseil des ministres est la

« tâche la plus exigeante » qui incombe au secrétaire général (p.87). L'ordre du jour provisoire des séances du Conseil des ministres est établi par le secrétaire général en « étroite collaboration » avec le cabinet du premier ministre et ne doit contenir que les dossiers « en état » (p.88). Le secrétaire général doit aussi insuffler dans « l'appareil de l'État un certain esprit commun susceptible de tempérer l'inévitable esprit de clocher de chacun » (p.88). Bernard indique également que le secrétaire général exerce un rôle de médiateur, qui le conduit à faciliter les ententes et les compromis entre les ministères sans avoir à trancher lui-même, mais qui l'oblige à une certaine neutralité. Ce rôle imprègne l'ensemble du travail du MCE et ce sont avant tout les comités ministériels qui favorisent l'atteinte du consensus (p.64).

Enfin, Bernard commente les liens entre le politique et l'administratif. Il indique que le secrétaire général du gouvernement « est continuellement appelé à faciliter les bonnes relations entre les uns et les autres », qu'il doit faire en sorte, autant que possible, de trouver le bon dosage des points de vue et des pratiques de l'Administration, d'une part, et de l'exécution loyale des volontés des élus, d'autre part (p. 121).

Bernard revient à titre de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif en 1994, pour une année, à la demande du premier ministre Jacques Parizeau. Il se consacre surtout à la préparation de l'exercice référendaire de 1995 et laissera à un secrétaire général associé, Michel Noël de Tilly, le soin de gérer les autres activités du MCE.

Il commente à nouveau la fonction de secrétaire général lors d'entretiens avec Michel Sarra-Bournet ; entretiens ayant fait l'objet d'une publication en 2015. Les propos reprennent ceux exprimés dans son ouvrage de 1987, mais on y retrouve quelques éléments additionnels. Ainsi, Bernard précise que le choix des sous-ministres est fait conjointement par le secrétaire général et le premier ministre, ce dernier ayant toutefois le dernier mot (p. 199). C'est ce processus de nomination qui amène les autres sous-ministres à considérer le secrétaire général comme leur patron (p. 200). Il mentionne le Forum des sous-ministres, institué pour discuter de questions administratives communes tout en précisant qu'on n'y aborde pas les sujets qui relèvent du Conseil des ministres (p.201). En réponse à une question de Sarra-

Bournet qui demande quelle est la différence entre le MCE et le secrétariat général, Bernard répond que la distinction est « compliquée », mais résume en indiquant qu'il y a d'un côté le secrétariat général qui s'occupe du Conseil des ministres, des comités ministériels et de leurs secrétariats respectif et de l'autre, des unités touchant les affaires autochtones, intergouvernementales canadiennes, la jeunesse, la réforme des institutions, relevant de ministres délégués et dotés de secrétariats distincts. Le secrétaire général a autorité sur l'ensemble des fonctionnaires sous le parapluie du MCE (p.204).

### 1.3.3 Roch Bolduc

Roch Bolduc est nommé secrétaire général et greffier en décembre 1985. Il accepte l'invitation du premier ministre Bourassa et compte occuper la fonction pour une période de six mois afin de faire la transition pour la nouvelle administration à la suite des élections générales de décembre 1985. Il restera en poste jusqu'en novembre 1986.

Comme évoqué précédemment, Bolduc témoigne de sa carrière dans l'administration publique dans un ouvrage publié en 2012. Alors que Coulombe et Bernard se montrent très discrets sur les personnes, Bolduc est on ne peut plus prolixe de commentaires au sujet des élus et des fonctionnaires qu'il côtoie. Il livre néanmoins certaines observations au sujet de la fonction de secrétaire général qui permettent d'ajouter à notre portrait du poste. Ainsi, rapidement en décembre, il propose au premier ministre de réduire à trois le nombre de comités ministériels dans le souci de simplifier et de rendre plus efficace la structure de coordination mise en place sous Louis Bernard, il communique avec son vis-à-vis à Ottawa, Paul Tellier, pour résoudre certains dossiers, propose et voit à la mise en place de trois comités chargés d'étudier autant de questions qu'il jugeait importantes (p. 244-5), et, en 1986, contribue à élaborer une stratégie pour les quatre ans du mandat (p.247), illustrant la capacité d'initiative et d'influence du secrétaire général en exercice.

Au sujet des ordres du jour des séances du Conseil des ministres, il indique que le premier ministre détermine l'ordre de priorités des dossiers en soulignant que les nominations sont reportées à la fin sous « divers » pour éviter des débats en fin de séance. À ce dernier sujet,

il précise que c'était la prérogative du premier ministre de faire ses choix à partir des recommandations du secrétaire général (p.247). Il ajoute que le premier ministre lui laissait carte blanche sauf pour quelques postes stratégiques (p.248). Ils avaient établi un « *modus operandi* » : Bolduc s'occupait d'évaluer les compétences tandis que « les hommes de parti de son bureau » s'occupaient de l'aspect politique, n'insistant pas pour une nomination si on s'opposait à un adversaire politique reconnu, reconnaissant le « droit du gouvernement à la loyauté de ses fonctionnaires » (p.249).

Les témoignages de ces trois secrétaires généraux permettent d'ajouter des éléments à notre compréhension de la fonction par rapport aux documents abordés dans les sections précédentes. On constate que tous manifestent un souci d'efficacité et se sont montrés capables de faire modifier certains aspects du fonctionnement du MCE ou du secrétariat général en soutien au processus décisionnel du Conseil des ministres tout en respectant une certaine continuité dans les structures. Bernard et Bolduc nous en apprennent davantage sur certains aspects pratiques de l'exercice de la fonction : le premier sur le fonctionnement de l'institution, en particulier le rôle de coordination, le deuxième, de manière plus anecdotique, sur certains aspects immédiats des rapports entre le politique et l'administratif. À noter, aucun ne fait mention des tâches du greffier qui complète le titre de la fonction qui apparaît sur le décret de nomination et que l'on retrouve en signature à la Gazette officielle du Québec (GOQ). De même, le rôle de sous-ministre du ministère n'est guère apparent dans les descriptions qu'on fait des tâches du titulaire.

#### **1.4 Les ouvrages et articles scientifiques**

Bernier (2008, p. 223) souligne que le poste de secrétaire général du cabinet à Québec n'a pas été bien analysé. La recension de la documentation lui donne raison. D'entrée de jeu, soulignons qu'on ne retrace pas un texte comparable à celui que Bourgault (1986) consacre au greffier du Conseil privé à Ottawa, texte qui analyse de manière approfondie la diversité des fonctions et des rôles du titulaire. De même, la conduite du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, contrairement à son vis-à-vis à Ottawa, n'a pas attiré l'attention d'une commission d'enquête, qui a jugé bon de commander une étude à son sujet (Sutherland,

2006) et de formuler des recommandations visant à modifier son poste (Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2006). Enfin, on ne retrouve pas non plus d'études portant sur les sous-ministres abordant, entre autres, leurs rapports avec le secrétaire général ; études comparables à celles réalisées par Bourgault (2021) permettant de mesurer certains aspects de l'évolution des rapports entre le greffier du Conseil privé et les sous-ministres au gouvernement fédéral. Néanmoins, en lien avec les sections précédentes, il importe de retracer ce que les ouvrages et articles scientifiques apportent afin de poursuivre la description du portrait de la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif.

Dans son histoire de l'administration publique québécoise, Gow (1986) souligne que lors de la Révolution tranquille, « la recherche d'une coordination de l'action gouvernementale et administrative » entraîne la création ou la transformation d'organismes centraux (p. 303). D'abord de nature informelle, les changements survenus au Conseil exécutif se précisent de manière législative. Ainsi, se référant à la loi de 1968, à Ouellet (1980, p. 79) ainsi qu'aux quotidiens *Le Devoir* et *La Presse* du 9 octobre 1968, il précise qu'« on ajoute au poste de Greffier celui de secrétaire général du gouvernement avec mission de coordonner l'activité de tous les conseillers du gouvernement et des comités interministériels » faisant de lui « en quelque sorte, le principal fonctionnaire du gouvernement » (p.303).

Les articles des quotidiens mentionnés sont instructifs. Dans *Le Devoir*<sup>3</sup>, on apprend que la veille, Me Julien Chouinard a été nommé secrétaire général du Conseil exécutif. On rapporte que le premier ministre Bertrand n'a pas tardé à apporter les modifications que son prédécesseur hésitait à mettre de l'avant et que le titulaire aura à assumer un rôle de coordination, que lui-même réalise, et qui sera comparable à celui du greffier à Ottawa. Dans

---

<sup>3</sup> *Le Devoir*, « Me Julien Chouinard devient secrétaire général du Conseil exécutif », Montréal, mercredi 9 octobre 1968, p. 3, [en ligne], site de BANQ, <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2777368?docsearchtext=Le%20Devoir,%209%20octobre%201968>

*La Presse*<sup>4</sup>, on en apprend un peu plus. Outre la coordination, le secrétaire général aura à préparer les ordres du jour. On ajoute que cette nouvelle fonction était auparavant assumée, selon les époques, soit par le greffier, soit par le chef de cabinet du premier ministre. Le rôle de ce dernier est appelé à diminuer et son influence sera réduite au profit du haut fonctionnaire. Ce nouveau poste pourrait aussi entraîner des changements pour le greffier, Jacques Prémont, voire la perte de sa fonction qui pourrait être attribuée au secrétaire général « lorsque le rôle précis en termes légaux de M. Chouinard sera connu ». Le greffier étant considéré à ce moment comme le plus haut fonctionnaire au gouvernement, « assimilé à un sous-ministre ».

Ouellet formule une nuance qui semble avoir échappé à Gow. Le passage évoqué par ce dernier se lit comme suit : « En 1968, le premier ministre Bertrand crée le poste de secrétaire général en maintenant distinct le greffe du Conseil » (Ouellet, 1980, p. 79). Il mentionne la structure, pas le poste de greffier. Ouellet ne fait aucune mention du ou des titulaires. Mais sur la même page, un peu plus loin, il ajoute : « Le greffier adjoint du Conseil exécutif joue effectivement le rôle de greffier, puisque le greffier en titre, le secrétaire général, se limite à signer les arrêtés (...) ». On comprend que cette description reflèterait la situation contemporaine à la rédaction de son texte, mais rien ne permet de préciser si on a maintenu un poste de greffier distinct de celui de secrétaire général ni à quel moment une seule et même personne avait été nommée secrétaire général et greffier du Conseil exécutif entre 1968 et 1980.

De son côté, Bernier (2008) attribue la création du poste de secrétaire général à la réforme de l'administration financière de 1969-70 et mentionne qu'auparavant, Chouinard aurait agi exclusivement (*strictly*) comme greffier du Conseil exécutif, un rôle différent de celui de

---

<sup>4</sup> *La Presse*, « L'importance de la nouvelle fonction de secrétaire générale de l'Exécutif », Montréal, mercredi 9 octobre 1968, p. 1, [en ligne], site de BAnQ, <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2682003?docsearchtext=La%20Presse.%209%20octobre%201968>

secrétaire général qu'il aurait interprété de manière juridique et légaliste. Il souligne par ailleurs qu'il jouissait d'une autorité morale considérable puisqu'il aurait été en poste depuis Jean Lesage (p. 226). Quelques observations s'imposent ici.

L'article de *La Presse* évoqué précédemment mentionne qu'avant sa nomination comme secrétaire général du Conseil exécutif, en octobre 1968, Chouinard a été sous-ministre de la Justice, nommé à l'époque où Claude Wagner était ministre dans le gouvernement libéral, a servi sous Bertrand et a démissionné pour se présenter comme candidat conservateur à l'élection fédérale de juin 1968. Il n'aurait jamais été ni greffier ni secrétaire général sous Jean Lesage et serait arrivé au Conseil exécutif d'abord et avant tout comme secrétaire général sous un gouvernement d'Union nationale.

De même, le fait d'exercer son rôle de manière juridique ou légaliste, comme l'évoquait plus directement Coulombe, ne signifie pas pour autant qu'il se comportait uniquement comme « greffier ». Il n'est pas étonnant qu'un juriste, ancien sous-ministre du ministère de la Justice, accorde une attention particulière aux questions juridiques et que cette perspective émaille son travail. De même que Coulombe, préoccupé davantage par les processus, l'organisation, le développement économique et les questions touchant les finances publiques, accorde à ces enjeux une plus grande attention. À ce titre, Bernier (2008) fait ressortir avec justesse le rôle majeur de Coulombe dans ce qu'il appelle la modernisation (ou la formalisation) du fonctionnement du Conseil exécutif et du processus décisionnel (p. 227). En effet, c'est sous Coulombe que fut adopté dans la dernière ligne droite du mandat de Bourassa le premier décret sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif<sup>5</sup>.

Ce qui précède illustre avant tout la façon différente qu'avaient Chouinard et Coulombe d'assumer leurs responsabilités. En mars 1970, alors que se déploie la doctrine Gérin-Lajoie,

---

<sup>5</sup> Décret 4100-75, 10 septembre 1975. À l'époque, les décrets étaient appelés « arrêtés en Conseil » et n'étaient pas systématiquement publiés à la GOQ. Afin de simplifier le texte, le terme décret est utilisé. Voir l'annexe B pour la liste des décrets concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif.

Julien Chouinard est appelé à diriger la délégation du Québec à la reprise des travaux de la Conférence des pays entièrement ou partiellement de langue française qui a lieu à Niamey au Niger. À ce titre, il parle et signe au nom du Québec, mais agit également comme vice-président de la délégation canadienne.<sup>6</sup> Robertson (2000), ancien greffier et secrétaire du cabinet à Ottawa, fournit un éclairage qui tend à confirmer que le rôle de Chouinard était plus substantiel que ce qu'on a laissé entendre. Dans ses mémoires il indique, en lien avec la Crise d'octobre 70, que Chouinard communique avec lui pour l'informer de la situation prévalant à la suite de l'enlèvement de James Richard Cross, qu'il évoque le recours à la Loi sur les mesures de guerre pour pallier un manque de ressources des forces de police pour retrouver le diplomate et qu'il accepte de faire le nécessaire pour que les premiers ministres Bourassa et Trudeau se parlent à ce sujet (p.261). Au sujet des discussions préparatoires devant mener à la conférence constitutionnelle de Victoria en 1971, Robertson évoque sa venue à Québec avec Marc Lalonde pour une première rencontre avec Julien Chouinard. Cette rencontre se tient en l'absence de ses conseillers constitutionnels (excluant notamment Claude Morin, alors fonctionnaire, par la suite élu député et ministre du gouvernement Lévesque en 1976), avec l'assentiment de Robert Bourassa, amorçant une série d'échanges entre fonctionnaires de Québec et d'Ottawa (p. 275) et de contacts entre lui et Chouinard (p. 277) dans le but de trouver un terrain d'entente. Enfin, comme le souligne Ouellet (1980), Chouinard produit, en date du 26 mars 1971, un mémoire communiqué aux « sous-chefs » qui énonce « les règles relatives à la présentation des sujets à être soumis au Conseil des ministres pour décision » et décrit certains aspects de son fonctionnement, notamment les comités ministériels (p. 73), bien avant le décret formellement adopté en 1975<sup>7</sup>. O'Neill et Benjamin (1978), de la perspective journalistique qui était la leur, évoquent quelques épisodes qui témoignent du rôle actif et discret de Chouinard au service des premiers ministres Bertrand et Bourassa. De façon plus particulière, ils soulignent son implication dans la gestion de la crise d'Octobre en 1970 et affirment que Bourassa avait confié à Chouinard « la tâche de surveiller certains

---

<sup>6</sup> Décret 1105-70, 13 mars 1970

<sup>7</sup> Le mémoire en question a été obtenu par l'entremise du service de documentation du MCE.

ministres qu'il jugeait incompétents ou trop erratiques, et de prévenir au besoin le Bureau du premier ministre » (p. 156). On peut retenir ici, à partir de ces exemples, que Chouinard, qui fit carrière par la suite dans la magistrature jusqu'à la Cour Suprême, n'avait pas que des intérêts « juridiques » et ne devait pas se contenter de prendre des notes comme un « simple greffier » aux fins d'un procès-verbal ou se limiter à signer les arrêtés.

Dans leur ouvrage portant sur les « styles d'exécutif au Canada », Bernier, Brownsey et Howlett (2005) proposent d'utiliser le modèle d'évolution des styles d'exécutifs développé par Dunn et Dupré afin de déterminer dans quelle mesure la dérive vers un gouvernement « du premier ministre » par rapport à un gouvernement « du Cabinet » que Savoie (1999) expose dans le cas du gouvernement fédéral s'observe, ou non, dans les différents gouvernements au Canada. Dans le chapitre d'introduction, les éditeurs, auxquels s'ajoute Dunn, décrivent les objets que chacun des collaborateurs considère aux fins de l'analyse des gouvernements respectifs. Le cinquième de ces objets porte sur les organismes centraux appuyant le premier ministre, le rôle du secrétaire du cabinet et la présence d'autres conseillers proches du premier ministre (p. 11).

En conclusion de l'ouvrage, Bernier, Brownsey et Howlett soulignent de manière générale en ce qui concerne le secrétaire du cabinet :

Directly related to the above point, the decline of the deputy minister has been accompanied by the simultaneous rise of the cabinet secretary as 'deputy minister' to cabinet, standing at the apex of power, serving as the lynchpin linking central agencies and departments to the institutional cabinet. Of course, as some jurisdictions have developed a post-institutionalized cabinet, the role of the cabinet secretary has suffered at the expense of the growth of the role and significance of the premier's secretary. (p.247)

Toutefois, la lecture du chapitre de Bernier consacré au Québec n'aborde pas de façon précise le rôle du secrétaire général et greffier. Il n'est donc pas possible de savoir si la situation d'ensemble d'écrite précédemment s'applique ou non dans le contexte québécois.

Bourgault (2008), dresse ce qu'il appelle l'anatomie du leadership des greffiers et secrétaires du cabinet. Il se concentre sur l'évolution du poste de greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet à Ottawa pour dégager cinq titres ou fonctions qui servent de points de comparaison avec les postes analogues dans les provinces canadiennes. Ces cinq titres ou fonctions sont : greffier, sous-ministre du premier ministre, secrétaire du cabinet, chef de la fonction publique et responsable du Bureau du Conseil privé. Le texte ne traite pas de manière explicite du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Toutefois, en annexe (p. 75), un tableau indique le résultat de la comparaison. Dans le cas du Québec, qui nous intéresse plus particulièrement, le tableau donne deux mentions : greffier et secrétaire du bureau du Conseil exécutif / MCE (*Sec Office of the Exec. Committee*<sup>8</sup> / MCE). Aucune mention concernant le rôle de sous-ministre. Que doit-on comprendre ? La section touchant le rôle de sous-ministre du premier ministre est entièrement consacrée au greffier du Conseil privé et n'apporte aucune précision dans le cas du secrétaire général du Conseil exécutif. L'annexe porte-t-elle essentiellement sur les « titres » attribués ? Dans le cas du greffier du Conseil privé, on décrit qu'il exerce bien en pratique le rôle de « sous-ministre du Premier ministre » malgré, comme le souligne Bourgault (2008, p. 52), que ce titre n'est pas formellement codifié. De toute évidence, une proposition de ne plus employer cette désignation, formulée par Sutherland (2006, p. 170) et reprise dans les recommandations de la Commission Gomery (2006, p.168), n'a pas été suivie. Doit-on comprendre, par analogie, qu'il en serait de même à Québec ? En l'absence d'une analyse du cadre juridique et d'une comparaison rigoureuse entre les deux postes, le lecteur reste sur une équivoque.

Bernier et Fortier (2014, p. 250) abordent le rôle du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif dans un chapitre consacré aux organismes centraux des gouvernements fédéral et

---

<sup>8</sup> Coquetterie langagière. La *Charte de la langue française* (RLRQ, c. C-11, a.14) prévoit que les ministères ne doivent être désignés que par leur dénomination française. C'est pourquoi, depuis 1977, on ne retrouve plus dans la documentation de l'Administration ou encore dans les versions anglaises des lois et des règlements les dénominations anglaises des ministères. Avant ce changement, la dénomination anglaise du Conseil exécutif était *Executive Council*. C'est d'ailleurs cette formulation que l'on retrouve dans le texte du chapitre (p. 43).

québécois dans un ouvrage édité par Gagnon (2014) sur la politique québécoise et canadienne. Ainsi, ils mentionnent qu'il agit comme sous-ministre du premier ministre, assume un rôle comparable à son homologue du gouvernement fédéral même si les textes officiels ne lui attribuent pas celui de chef de la fonction publique et réunit régulièrement les sous-ministres pour assurer la cohésion de la haute fonction publique à l'égard des priorités du gouvernement.

Bourgault et Viola-Plante (2014) analysent le rôle des sous-ministres au Québec dans le cadre d'un ouvrage consacré aux sous-ministres au Canada. Un seul élément touchant la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif est abordé indirectement. On souligne le leadership d'André Dicaire et de Marc Lacroix (sans toutefois indiquer qu'il s'agit respectivement du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif (2003-2006) et du secrétaire général associé aux emplois supérieurs (2004-2007) afin d'améliorer la « gestion corporative » de la haute fonction publique québécoise, l'une des moins bien nantie à cet égard selon une analyse comparative de 2004 (p.130). Bien qu'on mentionne en note que tous les secrétaires généraux associés du MCE ne peuvent pas être considérés comme de véritables sous-ministres, le rôle du secrétaire général et greffier n'est pas abordé, pas plus que sont analysés les rapports entre les sous-ministres et le secrétaire général.

De son côté, Charland (2014) propose une lecture différente de la position du secrétaire général que celle qu'on retrouve dans la littérature administrative. En effet, il le présente comme « le plus haut fonctionnaire de l'État québécois », mais aussi comme le supérieur immédiat des sous-ministres (p. 223). Dans un autre texte, en lien avec ce qui précède, Charland (2017) affirme que « [l]e premier ministre est, de fait, le véritable patron de l'ensemble des sous-ministres » (p.265).

On peut retenir que les articles et les ouvrages scientifiques nous en apprennent davantage sur le rôle de certains des titulaires à des moments clés, on pense notamment au texte de Bernier sur Coulombe et le leadership qu'il a exercé dans la modernisation et l'officialisation des règles de fonctionnement du Conseil exécutif, mais on retrouve peu d'éléments

additionnels qui étayent la teneur même de la fonction de secrétaire général. En fait, si la plupart des éléments convergent, on constate que certains faits évoqués soulèvent des questions quant à la portée même du poste et de son évolution qui ne concordent pas forcément avec ce qu'on retrouve dans la documentation administrative ou les mémoires des anciens titulaires. C'est notamment le cas de Gow qui évoque que la création du poste de secrétaire général en 1968 s'ajouterait à celui de greffier alors que Ouellet évoque que le secrétaire général est aussi le greffier en titre. C'est aussi le cas de Charland qui voit dans le secrétaire général le supérieur immédiat des sous-ministres tandis que la documentation du MCE le présente comme le supérieur hiérarchique. On constate aussi qu'on procède passablement par analogie ou par association avec la situation du greffier du Conseil privé à Ottawa, sans toutefois établir des comparaisons soutenues entre les deux postes, tant sur le plan formel que pratique. Par exemple, on comprend de Heeney et de Robertson, dont on ne remet pas en question les témoignages, qu'il y a eu une rupture majeure entre le rôle du greffier et celui de secrétaire de cabinet lors de la création de ce poste à Ottawa, mais on infère plus qu'on ne comprend que la césure ne se serait pas produite au moment de la création du poste de secrétaire général du Conseil exécutif à Québec, mais plus tard selon ce que Bernier rapporte du mandat de Coulombe et de ses commentaires sur son prédécesseur, bien que nous avons vu que des nuances s'imposent.



## CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE

---

### 2.1 Objet du mémoire

La documentation recensée dans la section précédente ne permet pas de brosser un portrait précis de la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif et des tâches qui en découlent. En effet, certaines questions surgissent lorsqu'on adopte une vue d'ensemble de la documentation.

Les textes administratifs du MCE, comme on peut s'y attendre, sont les plus étendus, mais certaines incongruités s'y glissent. Par exemple, l'affirmation voulant que le secrétaire général « dirige » le ministère est plutôt étonnante pour quiconque connaît un tant soit peu le corpus législatif et mérite d'être vérifiée plus avant. Cette documentation énonce que le secrétaire général est le « supérieur hiérarchique de tous les sous-ministres », mais Bernard évoque plutôt que c'est en raison de sa proximité du premier ministre et de son rôle de coordination et de conseil dans les nominations qu'il est « perçu » comme le patron.

Par ailleurs, existe-t-il un poste ou deux ? La loi de 1968 a-t-elle eu pour effet d'ajouter, en plus du poste de greffier, un poste de secrétaire général ? Outre la présence de deux postes comme l'évoque Gow, l'article de *La Presse* relate un certain flottement lors de la création du poste. La loi a-t-elle eu pour effet de remplacer le poste de greffier par celui de secrétaire général, comme on le comprend de Dussault et Borgeat ainsi que de Bernard ? Auquel cas, comment expliquer la persistance du titre de greffier ? Pourquoi, dans le cas du greffe, évoquer une structure administrative qui n'est plus dans l'organigramme ?

Dans la même veine, quelle est l'assise de son autorité ? Qui est le sous-ministre du MCE, le secrétaire général du gouvernement, le secrétaire général du Conseil exécutif, le greffier du Conseil exécutif, le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif ? En vertu de la loi, si

oui, de laquelle ou simplement de la prérogative de l'exécutif ? D'autres responsabilités lui sont-elles confiées par une loi ou une autre ? Quelles sont alors les tâches inhérentes qui découlent de sa fonction, quelles sont les conséquences pratiques de leur exercice dans le contexte du MCE ?

De façon plus précise, l'objet du mémoire ou la question de recherche en quelque sorte, consiste à déterminer quelle est la fonction du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, quelles sont ses responsabilités et les tâches qu'il doit accomplir ?

L'intérêt de répondre à cette double question réside d'abord dans l'information des personnes « étudiant » l'administration publique québécoise. Bien que l'on reconnaisse que le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif est le lien entre le politique et l'Administration au plus haut échelon de la fonction publique, que cette fonction soit unique, le poste ou la fonction n'a pas été jusqu'à présent l'objet d'une étude approfondie. De plus, le cumul des sources d'informations, en raison de leur nature parcellaire, ne permet pas à une personne intéressée de reconstituer un portrait qu'un observateur averti jugerait raisonnablement complet ou exempt de zones d'ombre.

## **2.2 Méthodologie**

Une fois la question posée, reste à déterminer de quelle manière y répondre, quelle méthode ou quel cadre théorique employer.

Dans un chapitre consacré à la recherche qualitative en administration publique, Gabrielan, Yang et Spice (2008) soulignent que cette approche s'appuie sur une diversité de méthodes qui tiennent du « bricolage » et qui font du chercheur un « bricoleur ». Mais plus particulièrement, selon ces auteurs, on dira d'une méthode de recherche qu'elle est qualitative :

[...] if its intent and focus is on interpretation and understanding rather than explanation and prediction. Understanding is seen as more contextual and specific, whereas explaining is seen more like laying down law-like patterns of phenomena under investigation that will apply in the future and similar situations as well. (p.143)

L'objet de la recherche visant à assurer une meilleure compréhension de la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, l'approche qualitative apparaît ici la plus appropriée. Il s'agit dès lors de retenir une ou des méthodes permettant de guider les travaux.

Dans leur étude sur les styles d'exécutifs au Canada, Howlett et coll. (2005, p. 5) soulignent en introduction que le concept de styles politico-administratifs suppose que les agents œuvrent dans des structures, ou encore un contexte institutionnel qui influence, en partie du moins, leur comportement et qu'il se situe dans les limites du néo-institutionnalisme. Tout en soulignant que les contours de cette approche ne font pas l'unanimité, ils font valoir, entre autres, que l'organisation des institutions gouvernementales influence ce que l'État fait, que l'historique de certains choix influence des choix futurs et que les institutions ne se définissent pas seulement que par les hiérarchies ou les rapports et les réseaux d'influence, mais aussi par les codes et les règles qui influent sur les choix et les comportements des acteurs.

C'est ce dernier aspect qui retient ici l'attention. Considérant le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif comme une « institution », la recherche du cadre normatif qui marque son évolution devrait permettre de déterminer quelle est sa fonction précise et quelles tâches lui incombent aujourd'hui. En d'autres termes, ce que fait le titulaire comme acteur du dispositif gouvernemental. Par cadre normatif, il faut comprendre ici les textes législatifs bien sûr, mais aussi les règlements ou décrets qui déterminent les limites formelles de la fonction. Les travaux se concentreront surtout sur la période suivant la création du poste de secrétaire général en 1968 à aujourd'hui. Toutefois, l'ambiguïté entourant la création même du poste, de l'entrée en fonction du premier titulaire en lien avec le poste de greffier alors en fonction, demande d'accorder une attention plus particulière à l'historique des textes législatifs et des décisions du Conseil des ministres concernant ces postes. Outre des précisions ou des informations additionnelles provenant des sources déjà citées, le *Journal des débats* pourrait fournir un éclairage sur les intentions du législateur. À cet égard, on peut retenir que le travail envisagé se situe dans ce que Gow (2016, p.12) appelle le courant historique minoritaire en administration publique, influencé par la recherche en profondeur d'un cas particulier, par rapport au courant majoritaire influencé par les sciences sociales et

davantage intéressé par la recherche du « récurrent », de « l'abstrait » et du « général ». Il ne s'agit pas ici d'ériger des frontières étanches entre ces deux courants et de s'interdire d'aborder des aspects qui tiennent de la récurrence ou d'évoquer de possibles généralisations. Mais dans le cas présent, c'est une connaissance plus approfondie d'un objet bien précis qui constitue le cœur du travail.

L'étude de la documentation officielle permet d'obtenir une description des attributs formels de la fonction, mais ne permet pas de savoir comment, en pratique, cette fonction peut s'exercer. On a vu plus tôt que les informations à cet égard sont pour le moins parcellaires : aucune étude portant directement sur la fonction et donnant une vue d'ensemble, des éléments épars. Une méthode ou approche pour combler cette lacune consiste à recueillir, dans une perspective narrative, les histoires ou récits de celles et de ceux qui ont pu observer ou collaborer directement avec les secrétaires généraux ou encore obtenir les observations des titulaires eux-mêmes de manière à obtenir un portrait approfondi.

Elliott (2005) souligne l'attrait marqué en sciences sociales pour les histoires, les narrations (*narratives*) et retient la définition qui suit :

A useful definition of narrative is thus offered by Hinchman et Hinchman who propose that:

Narrative (stories) in the human sciences should be defined provisionally as discourses with a clear sequential order that connect events in a meaningful way for a definite audience and thus offer insights about the world and/or people's experiences of it. (1997: xvi) (p.14)

Dans cette perspective, il est possible de recueillir des témoignages de manière à constituer une banque de données permettant non seulement une recherche qualitative, mais aussi quantitative. C'est ce qu'a fait Bourgault, par exemple, dans plusieurs de ses travaux s'appuyant sur des enquêtes auprès des sous-ministres utilisant à la fois des questionnaires et des entrevues. La connaissance acquise dans l'observation d'anciens titulaires et l'exercice même de la fonction peut être mise à profit dans l'élaboration des questionnaires et des entrevues. Toutefois, bien qu'une telle approche serait d'un grand intérêt, elle exige du temps et une démarche auprès des sujets possibles qui dépassent largement le cadre du travail envisagé. Il est possible alors de chercher à obtenir des informations pertinentes à partir d'un

nombre limité d'histoires ou de récits de vie, voire de la part d'un seul titulaire. C'est l'approche retenue par Bernier (2008) dans son étude du leadership de Guy Coulombe, par exemple.

Mais revenons à un aspect souligné ci-haut. Qu'en est-il de la posture du « chercheur », en regard du récit de vie comme méthode de recherche, alors que lui-même peut aussi être le sujet de la recherche? Après tout, ayant été secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, il m'est possible de fournir un éclairage sur la façon d'exercer la fonction et d'apprécier les aspects pratiques des responsabilités formellement attribuées au titulaire.

Burrick (2010, p.9) rappelle la conception de Bertaux du récit de vie :

En sociologie, Bertaux (2003) conçoit le récit de vie comme la forme narrative d'une production discursive. Dans cette optique, le récit de vie consiste, pour un narrateur, à raconter à une autre personne, un épisode de son expérience vécue (Bertaux, 2003, p.32).

Dès lors, on pourrait juger que la posture du chercheur/sujet ne s'inscrit pas vraiment dans le cadre d'une approche de récit ou d'histoire de vie. Mais Burrick apporte la précision suivante :

Cette démarche est initiée par une requête extérieure : un chercheur demande à une personne de lui raconter tout ou une partie de son expérience vécue, ce que Legrand (1993) considère comme trop restrictif, car ne permettant pas d'envisager les démarches personnelles, tel que le récit de vie de formation ou d'intervention. (p.9)

Il est donc possible et valable scientifiquement pour le chercheur, quoique ce ne soit pas forcément fréquent, d'adapter ce qui est normalement défini comme « récit de vie » afin de tenir compte de son expérience personnelle dans une recherche qualitative. Dans cette perspective, il ne s'agit pas ici de faire du récit de mon expérience comme secrétaire général et greffier l'objet du mémoire, mais bien de mettre à profit cette expérience pour approfondir l'analyse de la fonction et de son exercice. Une telle posture n'est pas sans poser des enjeux en matière de réflexivité, à savoir la conscience (*awareness*) de sa propre identité comme chercheur dans le processus de recherche (transparence, collecte de données et analyse)

comme le souligne Elliott (2005)<sup>9</sup>. Mais ils ne sont pas insurmontables en prenant les précautions idoines dans la rédaction, notamment quant au devoir qui incombe au chercheur d'explicitier les aspects biographiques susceptibles d'influer sur ses choix narratifs (p. 151).

Quelques exemples concrets des effets de cette approche peuvent être utiles. Ainsi, dans le présent mémoire, le fait d'avoir à œuvrer de manière courante dans le cadre normatif où évolue le SG, facilite la description à la fois de sa portée formelle, mais aussi des aspects pratiques qui modèlent l'exercice de la fonction. Cette forme de dichotomie se reflète dans la structure du mémoire alors que le cadre normatif est abordé explicitement dans un premier temps, au chapitre 3, cadre qui amène à proposer que le SG occupe une double fonction, à savoir assister le Conseil exécutif et agir comme sous-ministre du MCE. Dans les chapitres suivants, on aborde les aspects sur l'organisation du MCE (chapitre 4) et sur le fonctionnement courant du Conseil exécutif et du MCE en lien avec cette double fonction (chapitres 5 et 6). Cette approche diffère des descriptions fonctionnalistes ou traditionnelles du poste où fonctions et tâches sont confondues, celui-ci étant présenté comme le plus haut fonctionnaire, le principal conseiller du premier ministre et son sous-ministre, le patron des sous-ministres, sans en démontrer l'assise normative.

De plus, l'insistance sur le cadre normatif explique aussi pourquoi l'analyse n'aborde pas ce que certains appellent la « fonction conseil » du SG. Tout d'abord parce qu'elle ne figure pas explicitement dans ledit cadre. Cela ne signifie pas que le SG n'est pas appelé à donner son avis ou à conseiller le politique ou ses collègues, mais parce qu'au quotidien, il s'agit de tâches inhérentes à sa fonction et non d'une fonction distincte comme le législateur le prévoit pour certains postes ou certains organismes. En d'autres termes, lorsqu'il assiste le Conseil des ministres ou agit comme sous-ministre, il conseille tout aussi bien qu'il propose, qu'il exécute ou pas, selon le cadre normatif, les volontés du politique ou de sa propre initiative le cas échéant.

---

<sup>9</sup> Voir le chapitre 9 « The researcher as narrator : reflexivity in qualitative and quantitative research » pages 145 à 161

Cette approche demande, dans le cadre du présent mémoire, de préciser ce qu'on doit comprendre par « politique ». Cette question fera l'objet de la prochaine section.

### **2.3 Que comprendre par «politique »?**

Le chapitre 1 a fait ressortir que le titulaire du poste de secrétaire général peut adopter différentes postures en lien avec ce qui est nommé ou qualifié de politique. Par exemple, Coulombe affirme de son côté qu'il ne se préoccupe guère de politique tandis que Bernard, en particulier dans son second mandat, se décharge des tâches plus administratives pour se concentrer sur les priorités politiques du gouvernement en place.

Ces postures soulèvent la question de ce qu'il faut comprendre par « politique », un exercice qui comporte toutefois une difficulté. En effet, bien que la littérature en science politique ou en administration publique, entre autres, fait un usage étendu du terme « politique », ce dernier, comme le souligne notamment Bergeron (1973, p. 5), résiste à une définition précise et affiche plutôt un caractère polysémique. De plus, tout en soulignant que ce débat ne se résoudra probablement jamais, il note la propension des auteurs à éluder la difficulté, surtout dans les travaux à portée empirique. Cette remarque rappelle la boutade d'un haut fonctionnaire anglais citée à l'occasion qui affirmait qu'une politique était un peu comme un éléphant : on comprend ce que c'est quand ça entre dans une pièce, même si c'est difficile à décrire.<sup>10</sup>

Il ne s'agit donc pas ici de se livrer à la recherche d'une définition plénière ; un tel exercice déborderait le cadre du présent travail. Néanmoins, en lien avec l'approche retenue dite de récit de vie, tenant lieu de cadre théorique, il importe, dans la section qui suit, d'en circonscrire la portée et de dégager certaines implications du point de vue du secrétaire général.

---

<sup>10</sup> Voir Lord Bridges (1964, p. 271) ainsi que Kübler et de Maillard (2009, p. 8)

De même, les postures décrites précédemment soulèvent la question des rapports entre le politique et l'administratif. Il ne s'agit pas non plus ici de prétendre à l'exhaustivité, mais de situer de manière générale ce qu'il faut retenir au sujet de l'interface politico-administrative, et de façon plus particulière, selon la perspective du secrétaire général. Cette question sera abordée dans la deuxième section de manière à compléter la toile de fond sur laquelle seront apposés les chapitres subséquents.

### 2.3.1 Circonscrire le sens de « politique »

Bergeron propose une définition voulant que « le politique (...) recouvre toute la politique(...), toutes les lignes de conduite ou de programmes d'action dont elle est faite (...), ainsi que l'entité collective politiquement organisée (...) [notre soulignement]» (p.6). Favre (2005, p. 265) donne une perspective voisine en proposant la définition suivante :

En allant au plus simple, on peut préciser d'une phrase ce qui distingue le politique de la politique. Le politique concerne les fonctions de coordination des activités, de résolution des conflits, de hiérarchisation des objectifs que requiert l'existence de la société. La politique est l'activité de ceux qui assurent ou veulent assurer ces fonctions. Le politique est ainsi l'objet de la politique.

On retrouve également ces distinctions dans les définitions usuelles de « politique » comme substantif. À titre d'exemple, dans le dictionnaire Larousse<sup>11</sup>, comme nom masculin, le politique est défini comme « ce qui relève de l'exercice du pouvoir dans l'État ». Comme nom féminin, il propose cinq acceptions : « ensemble des options prises collectivement ou individuellement par les gouvernants d'un État dans quelque domaine que s'exerce leur autorité »; « méthode particulière de gouvernement, manière de gouverner »; « moyens mis en œuvre dans certains domaines par le gouvernement », « manière concertée d'agir, de conduire une affaire »; et « manière prudente, fine, avisée d'agir ». Comme adjectif, le Larousse propose quatre définitions : « relatif à l'organisation du pouvoir dans un État, à son

---

<sup>11</sup>Voir : Larousse, «Définitions », politique [en ligne ]  
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/politique/62189>

exercice »; « relatif à une conception particulière du gouvernement, des affaires publiques »; « relatif à ceux qui détiennent ou qui veulent détenir le pouvoir dans l'État, l'exercer »; et enfin « se dit d'une manière d'agir avec autrui habile, judicieuse, diplomate et calculée ». D'autres définitions se retrouvent dans d'autres dictionnaires, mais il ne s'agit pas ici d'être exhaustif. Ces définitions apportent certaines précisions aux formulations abstraites citées plus tôt, mais elles laissent subsister un degré élevé de généralité en ce qui concerne le politique et la politique, d'autant plus que ce qu'on peut comprendre par l'un ou par l'autre peut varier selon les perspectives d'analyses théoriques ou empiriques, d'une part, ou encore selon les réalités propres à un État, une société ou une activité donnée en particulier, d'autre part.

Kada et Oberdorff (2014, pages 381-2), de leur côté, s'emploient à illustrer que si en principe, sur le plan constitutionnel, les institutions politiques sont premières et leur sont subordonnées les institutions administratives, en pratique certaines institutions remplissent à la fois des fonctions politiques et administratives. Ils donnent notamment l'exemple des chefs d'État et des ministres. De même, ils soulignent que des titulaires de postes administratifs ne peuvent faire abstraction de considérations politiques ou doivent faire preuve de sens politique dans la mise en œuvre des décisions, tout en évitant d'être partisans.

Dussault et Borgeat (1984, p. 103), évoquant Bergeron, attribuent ce caractère bivalent au cabinet du premier ministre. Il n'est pas certain ici que l'attribut administratif puisse être accolé à un organe qui ne dispose d'aucune autorité formelle sur les fonctionnaires. Cependant, cette dualité apparaît établie dans le cas des ministres qui, par une convention constitutionnelle propre à l'évolution du système de Westminster, doivent être nommés parmi les élus de l'Assemblée nationale, mais à qui on confie, par décret ou par voie législative, des responsabilités explicitement administratives, dont celle de diriger un ministère. Toutefois, ils n'abordent pas la fonction ou la posture du secrétaire général.

Les équivoques polysémiques se retrouvent également dans le sens à donner à certains concepts, expressions ou vocables employant « politique », comme nom ou comme adjectif.

Par exemple, la littérature savante européenne, française en particulier, limite la portée de l'expression « personnel politique » aux élus. Bergeron (1977, p. 83) posait d'ailleurs la question si on devait comprendre dans cette catégorie les personnes qui « font à la fois la politique et l'administration ». Au Québec, on ne semble pas avoir retenu cette forme d'amalgame ni le sens français pour plutôt emprunter le sens courant qui désigne ici les personnes embauchées par les élus pour travailler au sein de cabinets politiques et qui, à ce titre, ne font pas partie de la fonction publique.

De ce qui précède, on peut circonscrire ce que signifie « politique » du point de vue du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Ainsi, on peut considérer de manière abstraite que celui-ci émerge au politique comme participant du dispositif permettant le fonctionnement de l'État. Dans le cadre d'organisation qu'il propose, Bergeron (1977, p. 80) situe ce poste au niveau « suprafonctionnel » de la politique (qu'il définit comme la totalité de la population politique), à savoir celui de la gouverne. De ce fait, toujours selon Bergeron, le secrétaire général devrait être considéré comme un « superfonctionnaire » en raison de l'unicité de son poste et de son rattachement au premier ministre (p. 68 et 73). Mais de manière plus immédiate, on doit retenir qu'il ne participe pas du politique, assumant avant tout une fonction administrative, étant soumis aux règles d'impartialité et de neutralité politique (comprendre ici partisane) qui incombent à tous les fonctionnaires. Selon cette perspective, ses rapports avec le politique concernent principalement les interactions immédiates avec le premier ministre, mais aussi avec l'ensemble des ministres, détenteurs de responsabilités politiques et administratives formelles. De même, il doit interagir avec les membres du personnel politique du cabinet du premier ministre.

C'est de cette position qu'il sera appelé à agir sur la politique du gouvernement du jour, dans ses différentes manifestations portant sur l'exécution des programmes et politiques publiques en place, l'élaboration et la mise en œuvre de décisions portant sur de nouvelles initiatives ou permettant de solutionner des problèmes ponctuels, considérant les arbitrages que ces décisions supposent. Encore une fois, c'est le contexte qui indiquera quel degré d'implication est requis du secrétaire général.

La nature contingente de son action permet au secrétaire général de moduler la façon dont il s'acquitte de son mandat. Pour en revenir à Coulombe, on comprend donc qu'il indique ne pas vouloir s'occuper de la politique du gouvernement, mais compte bien assurer le bon fonctionnement du politique. Il a su par ailleurs se montrer fin politique pour convaincre le politique d'adopter un nouveau processus décisionnel. Au sujet du deuxième mandat de Louis Bernard, on peut penser qu'il s'intéresse avant tout à une politique de son gouvernement, la réalisation de l'indépendance politique. Mais comme elle implique inévitablement une révision des institutions, en particulier sur le plan constitutionnel, il ne peut éviter d'être concerné par le politique dans son acception la plus générale. Dans un cas comme dans l'autre, ces postures sont influencées par les rapports que peut entretenir le secrétaire général avec le politique.

### 2.3.2 L'interface politico-administrative

Lindquist et Rasmussen (2012, p. 181) évoquent qu'il existerait de tout temps deux écoles de pensée concernant le lien approprié des rapports entre l'administratif et le politique se distinguant par le degré d'autonomie dont doit disposer la fonction publique par rapport à l'autorité ministérielle. À une extrémité du spectre, ils placent le modèle de « l'instrument politique » considéré comme la description « officielle » du fonctionnement de l'interface où, entre autres, il serait vain de chercher à séparer de manière fonctionnelle le politique de l'administratif. À l'autre extrémité, ils situent le modèle dit de la « compétence neutre », soutenu avant tout par les universitaires, qui consiste à concevoir l'administration publique comme une institution dont l'autonomie au sein de l'exécutif doit être consolidée (p.184). Il ne s'agit pas ici de tenter de décrire l'étendue du spectre évoqué précédemment ni de déterminer quelle est la position de l'administration publique, mais de tenter de circonscrire, en pratique, quels sont les contours de l'interface politico-administrative telle qu'elle peut se présenter aujourd'hui.

Dans la mesure où, comme le souligne Juillet (2018, p. 2) « l'objectif central des rapports politico-administratifs est d'assurer que le gouvernement puisse disposer d'une fonction publique qui est à la fois compétente, loyale et réactive », ladite fonction publique doit être comprise comme un instrument au service du politique, d'autant plus que dans le système politique de type Westminster qui est le nôtre, le politique assume aussi les plus hautes responsabilités administratives. Mais jusqu'à quel point en pratique?

Gow (2000) rappelle à cet égard « que la frontière entre l'administratif et le politique est extrêmement difficile à tracer » (p. 148) et que toute question administrative peut devenir un enjeu politique si les circonstances et les acteurs le veulent ainsi. Au même titre que le pouvoir exécutif, par convention constitutionnelle, émane désormais du législatif [Charland (2014, p.217) parle de fusion entre le législatif et l'exécutif, considérant que le premier ministre et les ministres sont des élus], l'administration publique émane de l'exécutif qui incarne de façon immédiate et hiérarchique l'autorité constituée. Borgeat (1982) rappelle de son côté que c'est « le rattachement au système politique qui fait la spécificité des administrations publiques par rapport aux organisations du secteur privé » (p. 11).

Cela dit, il n'y a donc en soi rien de problématique à considérer l'administration publique, comme un instrument politique au sens plénier du terme, sous la direction des élus. Grube (2015, 28) pousse un peu plus loin en affirmant que tout fonctionnaire est en pratique un acteur politique du fait qu'il baigne dans un environnement politique, qu'il travaille avec et pour des politiciens et qu'il voit à la mise en œuvre des décisions prises par le politique. Selon lui, le politique et l'administratif sont indissociables et que de ce fait, les fonctionnaires ne peuvent être considérés « apolitiques », mais doivent en revanche être non-partisans. Mais le fait que le politique et l'administratif soient considérés comme indissociables ne signifie pas qu'ils soient indistincts.

Juillet (2018, p.3) apporte une nuance à la perspective évoquée par Grube lorsqu'il énonce qu'en principe, le politique peut adopter deux solutions ou approches pour assurer la loyauté et la réactivité des fonctionnaires : miser sur la compétence partisane ou sur la compétence

neutre. Ce sont pour lui des archétypes et il note qu'en pratique la plupart des démocraties ont fait des choix qui combinent ces deux approches, à des degrés divers, et que les démocraties anglo-saxonnes ont largement privilégié la compétence neutre. Le cadre de la discussion apparaît ici posé avec plus de justesse. Ce serait en quelque sorte la façon dont l'autorité politique façonne et utilise l'instrument de l'exécutif qu'est l'administration publique, d'une part, et la manière avec laquelle se comportent les acteurs qui composent le volet administratif, d'autre part, qui permettraient de qualifier les rapports en présence.

Il faut prendre garde d'oublier que ces caractéristiques ne tiennent pas d'une conception abstraite de l'interface. Elles découlent d'un ensemble complexe de conventions, de textes normatifs et de pratiques, qui encadre les rapports entre le politique et l'administratif. À ce sujet, Cartier (2018, p.3) met en évidence deux aspects des rapports qui caractérisent l'interface, à savoir la « *conversion* des politiques en normes juridiques » et « *l'application* des normes juridiques par les organes de l'exécutif ». Elle ajoute que ces deux aspects imposent « des contraintes interprétatives réelles, dont les acteurs de l'interface politico-administrative ne peuvent faire l'économie ». Il faut garder à l'esprit que tant les politiciens que les fonctionnaires ne peuvent agir de manière purement arbitraire et qu'ils ne peuvent non plus exercer de discrétion qu'en fonction des limites de la règle de droit et des capacités respectives qui leur sont attribuées, tantôt par le législateur, tantôt par le gouvernement, où le politique joue un rôle déterminant. En d'autres termes, peu importe où l'on voudrait placer le curseur sur le spectre de l'autonomie de l'administration publique évoqué précédemment, c'est le politique qui le décidera.

Mais il y aurait, selon Peter Aucoin, un important *caveat* à prendre en considération. Celui-ci soutient que dans la foulée des réformes inspirées de la « nouvelle gestion publique »<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Bien que l'expression nouveau management public soit plus fréquemment employée pour traduire « new public management », c'est la traduction « nouvelle gestion publique » qui est retenue, considérant la recommandation de l'Office québécois de la langue française, dans son *Grand dictionnaire terminologique*, d'employer l'expression « gestion publique ». Voir : <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/26543848/gestion>

aurait émergé, dans les systèmes dits de Westminster, une forme de politisation de l'administratif résultant de la volonté marquée du politique à réaffirmer son contrôle sur l'administratif. Il a d'abord présenté ce phénomène sous le vocable de « nouvelle gouvernance publique » (2008, p. 26). Par la suite, il a qualifié ce phénomène de « nouvelle gouvernance politique », une forme corrompue de politisation en ce que le gouvernement chercherait à profiter de la fonction publique, voire d'en abuser, à des fins partisans (2012, p. 178).<sup>13</sup> Si personne ne dispute l'avantage d'une fonction publique neutre et impartiale pour assurer le bon fonctionnement de l'État tel que l'évoque Aucoin, ses constats soulèvent des doutes. Boston (2012, p. 202) souligne que plusieurs éléments de l'analyse d'Aucoin sont peu convaincants, les caractéristiques du phénomène sont mal définies et faiblement démontrées, d'autres n'ont rien de vraiment nouveau ou sont moins préoccupants que ne le laisse entendre leur auteur. Bien qu'il se déclare sympathique aux questions soulevées, Nethercote (2012, p. 206) indique qu'il ne croit pas que la situation soit aussi dramatique qu'Aucoin ne l'évoque et juge que des développements contemporains permettent une appréciation différente. Grube (2015, 317), après avoir analysé les codes de conduite et les règles d'éthique des principaux systèmes de Westminster, ne peut partager la prétention d'Aucoin voulant que les fonctionnaires soient systématiquement poussés par le politique à agir avec enthousiasme de manière partisane au-delà des exigences de leurs devoirs. Il retient plutôt que tant les règles que la pratique protègent efficacement la neutralité et l'impartialité du secteur public. Grube revient sur cette question ultérieurement (2019, p. 47-8) pour en arriver aux mêmes conclusions.

Plus près de nous, Montigny et Jacob (2019), analysant le rôle des cabinets ministériels au Québec du point de vue de leurs propres expériences, en arrivent à la conclusion que « la

---

<sup>13</sup> Peter Aucoin est décédé en 2011. C'est la version soumise par l'auteur qui a été publiée en 2012 et non une version « finale ». Les commentaires critiques des évaluateurs ont aussi été publiés pour permettre au lecteur de prendre en considération des points de vue dont l'auteur aurait pu tenir compte au moment de finaliser son texte. Cette situation est peu usitée. On ne peut présumer que le texte représente la position finale de l'auteur. Toutefois, il est difficile de faire abstraction de son texte, même à titre de brouillon, tant ses propos sont repris par d'autres auteurs.

thèse de la politisation de la fonction publique mérite d'être nuancée » et ajoutent que « tant par ses façons d'agir, que son expertise spécialisée et que son rythme, [elle] dispose de moyens pour limiter sa politisation » ( p. 454). Nethercote (2012, p. 207) juge néanmoins qu'il y a une menace réelle de politisation, notamment en raison de la dilution de l'anonymat des fonctionnaires et de l'imputabilité des hauts fonctionnaires devant les parlementaires et que pour cette raison, selon l'évolution de la situation, les propos d'Aucoin sont susceptibles d'attirer l'attention.

Bourgault et Gow (2022), pour leur part, ont voulu illustrer les changements qui seraient survenus dans le « contrat implicite» (*Public Service Bargain* ou PSB) entre le politique et la fonction publique. De façon plus particulière, comparant les réponses de hauts fonctionnaires données à des questionnaires comparables entre 2001 et 2015, ils ont cherché à déterminer de quelle manière le contrat implicite ou tacite aurait évolué d'un modèle de fiduciaire (*trustee bargain*), caractéristique de la conception classique de l'interface à un modèle d'agence (*agency bargain*), marqué par une plus grande autonomie de l'Administration, mais soumise à de plus importantes pressions du politique considérant les phénomènes de centralisation du pouvoir et de l'influence du NMP sous les gouvernements Harper. Sans entrer dans les détails, ils en arrivent à la conclusion qu'il y a davantage surimposition des modèles plutôt qu'une évolution démarquée du modèle de fiduciaire vers celui d'agence. Au sujet de la politisation, ils constatent un rôle accru du rôle du premier ministre, de son bureau, un encadrement plus étroit des ministres et un certain affaiblissement des rapports entre ces derniers et les sous-ministres. Alors qu'ils formulaient l'hypothèse d'une réduction des contrôles parlementaires, ils ont plutôt constaté un accroissement des exigences de reddition de comptes des hauts fonctionnaires devant les élus ainsi qu'une augmentation des interventions des officiers parlementaires chargés de contrôler l'exécutif, comme le vérificateur général par exemple. Ces phénomènes se traduisent, selon les auteurs, par une perte d'influence de la fonction publique. Ils retiennent aussi après discussion, comme d'autres, que le vocable « *bargain* » est trompeur pour décrire ces rapports puisqu'il ne saurait être question d'une entente où les deux parties se seraient entendues. Par-delà les changements observés, ils rappellent que les acteurs politiques conservent l'initiative des

règles du jeu et que les fonctionnaires n'auraient d'autres choix, pour reprendre leur formulation lapidaire, que de se conformer, se tirer ou « saboter » les initiatives politiques inopportunes.

De manière générale, on peut retenir que dans le système qui est le nôtre, l'interface politico-administrative procède d'une articulation passablement étendue entre les sphères respectives, délimitée par un cadre normatif complexe qui dicte en grande partie la conduite que doivent adopter tant le politique que l'administratif. Ces règles pourront varier dans le temps, en accordant une autonomie plus ou moins grande à l'Administration selon les circonstances ou les objectifs poursuivis. On ne peut aussi ignorer, parmi les exigences qui façonnent la culture de l'administration publique, le devoir de neutralité politique et son corollaire, celui de loyauté, lesquels cohabitent avec des attentes très fortes de réactivité signifiées en premier lieu par les parlementaires et les membres du Conseil des ministres, qui peuvent se manifester à des degrés divers d'intensité dans le temps et selon le gouvernement.

La discussion qui précède, qu'on pourrait qualifier de syncrétique, servira de toile de fond pour l'analyse de l'évolution du cadre normatif qui permet de déterminer les fonctions et les tâches du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif dans un premier temps (chapitre 3), avant d'aborder une description de ce qu'on peut appeler sa double fonction (chapitre 4) dont les composantes seront analysées par la suite, à savoir la fonction d'assistance du Conseil des ministres (chapitre 5) et celle de sous-ministre du MCE (chapitre 6). Enfin, des considérations particulières portant sur l'interface politico-administrative du point de vue du secrétaire général (chapitre 7) viendront compléter l'exercice.

## CHAPITRE 3 : DE GREFFIER À SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, LE CADRE NORMATIF

---

L'objectif de ce troisième chapitre consiste à décrire le cadre normatif qui balise la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif aujourd'hui et certains éléments clés de son évolution. En effet, il importe de situer dans un premier temps l'évolution des dispositions législatives qui donne au poste son assise de manière à clarifier les questions soulevées lors de l'étude de la documentation. En d'autres termes, comment est-on passé du poste de greffier à celui de secrétaire général et enfin au titre de secrétaire général et greffier? Sont abordés par la suite les aspects touchant la nomination du titulaire par le gouvernement et les autres dispositions, règlements ou décrets, qui complètent le cadre normatif et qui touchent le fonctionnement du Conseil des ministres, la discipline et l'éthique ainsi que les questions l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

### 3.1 Les dispositions législatives<sup>14</sup> relatives au poste

Lorsque le premier ministre Bertrand annonce la nomination de Julien Chouinard en octobre 1968 à titre de secrétaire général, le Conseil des ministres procède par voie de décret. En effet, aucune disposition législative ne prévoyait un tel poste. Seule était prévue par la loi la

---

<sup>14</sup> Les lois en vigueur apparaissent au *Recueil des lois refondues du Québec* (RLRQ) et peuvent être consultées en ligne sur le site des Publications du Québec (LégisQuébec) dont le lien apparaît à la bibliographie. Afin de faciliter la lecture, le schéma de présentation des références est adapté du mode de citation prévu à la politique idoine du ministère de la Justice disponible aussi sur le site. Ainsi, pour les lois en vigueur citées, on indique le titre, la provenance et le chapitre selon la codification officielle et, le cas échéant l'article de la loi visé. Lorsqu'il s'agit d'une loi apparaissant dans un recueil antérieur des lois refondues ou des statuts refondus, la mention «LR» ou «SR», suivie de l'année de publication et du numéro de chapitre est indiquée. Ces lois peuvent être consultées en ligne sur le site de l'Assemblée nationale du Québec sous l'onglet « Lois du Québec à jour » dont le lien apparaît à la bibliographie. Lorsqu'il s'agit d'une loi adoptée une année donnée, la mention de l'année d'adoption, suivie du chapitre est fournie. Dans certains cas, la référence fait mention de l'année du règne de la couronne britannique, pratique en vigueur à l'époque, selon le schéma suivant : 31 Vict., pour l'an 31 du règne de la Reine Victoria ou 17 Eliz. II pour l'an 17 du règne de la Reine Elizabeth II. Les lois annuelles citées peuvent être consultées sur le site des Publications du Québec sous la rubrique des lois annuelles dont le lien se trouve aussi à la bibliographie.

nomination d'un greffier du Conseil exécutif. Ce n'est que dans les mois qui suivront que le poste sera formalisé par une modification législative.

Ainsi, la *Loi du ministère du conseil exécutif* en vigueur au moment de l'annonce prévoit :

Le ministère du Conseil exécutif est présidé par le premier ministre.

Les officiers de ce ministère sont un greffier et autant d'employés qu'il est nécessaire pour le bon fonctionnement du ministère<sup>15</sup>.

Cette disposition ne nous dit pas quel est le statut ou quelles sont les responsabilités rattachés au poste. C'est dans la *Loi sur la fonction publique* que l'on trouve la réponse, du moins en partie. Ainsi, cette loi prévoit au paragraphe 4<sup>0</sup> de l'article 1 la définition suivante : « *sous-ministre* » désigne le greffier du Conseil exécutif. On retient ici que le greffier est le sous-ministre du ministère du Conseil exécutif et qu'à ce titre, il assume les responsabilités et obligations attribuées par les diverses lois aux sous-ministres.

En fait, le rôle de sous-ministre du greffier est établi dans la loi depuis 1868. L'*Acte concernant l'organisation du Service civil* énonçait:

2. Les départements ci-après nommés composeront le service civil de cette province.

**1. Le département du conseil exécutif ;**

2. Le département du secrétaire et registraire de la province ;
3. Le département des officiers en loi de la couronne ;
4. Le département du trésor de la province ;
5. Le département des terres de la couronne ;
6. Le département de l'agriculture et des travaux publics ;
7. Le ministère de l'instruction publique.

3. Le lieutenant-gouverneur en conseil nommera de temps à autre parmi les fonctionnaires dont les charges sont ci-après mentionnées pas moins de cinq d'entre eux qui formeront un bureau d'examineurs pour le service civil ; et les fonctionnaires ci-après nommés seront connus ci-après sous le nom de " sous-

---

<sup>15</sup> *Loi du ministère du conseil exécutif* (SR, 1964, c. 16, a.1)

chefs " de leurs départements respectifs et ils ne seront point compris dans cet acte ni dans aucun autre acte sous le nom " d'employés " et lorsqu'il y aura deux sous-chefs dans le même département, ils seront désignés sous le nom de sous-chefs conjoints ou de premier ou second sous-chef selon le cas, savoir :

**1. Le greffier du conseil exécutif ;**

2. L'assistant-secrétaire de la province ;
3. L'assistant des officiers en loi de la couronne ;
4. L'assistant-trésorier de la province ;
5. L'auditeur des comptes de la province ;
6. L'assistant-commissaire des terres de la couronne ;
7. L'assistant-commissaire de l'agriculture et des travaux publics;
8. Le secrétaire du ministère de l'instruction publique ;
9. L'assistant-secrétaire du ministère de l'instruction publique ;
10. Le député-registraire de la province<sup>16</sup>.

L'article 12 de cette loi prévoyait une responsabilité particulière au greffier s'appliquant à l'ensemble du service public. En effet, les sous-chefs des départements et tous les employés du service civil devaient prêter serment devant le greffier au moment de leur entrée en fonction. Cette obligation est demeurée expressément dans la loi jusqu'en 1969, date à laquelle, en raison de la l'augmentation de la taille de la fonction publique, on prévoyait plutôt un règlement précisant qui devait prêter quel serment devant qui<sup>17</sup>. L'obligation de prêter serment est disparue lors de l'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique de 1983.

Le libellé de 1868 se retrouve dans les statuts refondus de 1888<sup>18</sup> et perdure. En fait, pendant une période de près de 100 ans, la coquille législative du greffier du Conseil exécutif demeure la même : le gouvernement nomme un greffier qui agit à titre de sous-ministre du ministère du Conseil exécutif qui, *de facto*, est considéré comme le principal haut fonctionnaire du

---

<sup>16</sup> *Acte concernant l'organisation du Service Civil* (1868, 31 Vict., c. 8, a. 2-3). Le terme « sous-chef » correspond à « sous-ministre ». Ces deux expressions vont se côtoyer dans le corpus législatif jusqu'en 1983 où le terme sous-chef disparaîtra de la *Loi sur la fonction publique* (RLRQ, c.F-3.1.1).

<sup>17</sup> *Loi du ministère de la fonction publique*, (1969, c. 14, a. 33)

<sup>18</sup> *Statuts refondus*, « Titre IV. : Des départements publics » (1888, SR, t. IV, c. deuxième, a. 699, p. 213)

gouvernement, chargé de faire prêter serment à tous les autres sous-chefs et employés nommés par le gouvernement.

En 1968, la situation évolue, mais d'une façon bien particulière. La trame des événements se déroule comme suit. Le gouvernement nomme le 7 octobre, par décret, conformément à la *Loi de la fonction publique*, Julien Chouinard « à titre permanent, secrétaire général du Conseil exécutif, conseiller juridique et conseiller spécial du ministre du Conseil exécutif »<sup>19</sup>. Le premier ministre Bertrand en fait l'annonce le lendemain, le 8, dont la teneur se retrouve dans les journaux le 9, soit à peine une semaine après avoir remplacé Daniel Johnson le 2 octobre à la suite du décès de ce dernier. Johnson hésitait peut-être, mais certainement pas Bertrand, qui amène rapidement au MCE son ancien sous-ministre au ministère de la Justice. Au moment de devenir premier ministre, Bertrand est ministre de la Justice et vice-président du Conseil exécutif. Il collabore avec Chouinard, qui était en poste au moment de son arrivée comme ministre en 1966, jusqu'au départ de celui-ci pour se présenter comme candidat conservateur aux élections fédérales de juin 1968. On comprend aussi que Bertrand a des idées sur les changements qu'il compte apporter sans tarder pour se distinguer de son prédécesseur. Mais il faudra attendre avant de connaître la teneur même des attributions du poste. En effet, le décret est silencieux à ce sujet. Le gouvernement propose rapidement des modifications législatives à l'Assemblée nationale le 17 décembre suivant. Le lendemain, de consentement, le projet de loi est adopté sans débat. On ne connaît donc pas les intentions du législateur autrement que par les dispositions adoptées.

Les dispositions en question ont une portée passablement différente des propos rapportés dans les journaux d'octobre. Alors que le premier ministre évoquait une transformation du poste de greffier pour qu'il accomplisse des tâches de coordination comparable à celles du greffier du Conseil privé à Ottawa, la loi a plutôt pour effet de créer un poste distinct.

---

<sup>19</sup> Décret 3163-68, 7 octobre 1968, non-publié

Dans un premier temps, la loi introduit un article nouveau dans la *Loi sur l'exécutif* qui prévoit :

7 a , Le Conseil exécutif est assisté, dans l'exécution de ses fonctions, d'un fonctionnaire désigné sous le titre de secrétaire général.

Le secrétaire général du Conseil exécutif exerce, à l'égard des fonctionnaires et employés du secrétariat qu'il dirige, les pouvoirs que la Loi de la fonction publique (13-14 Elizabeth II, chapitre 14) attribue au sous-chef d'un ministère<sup>20</sup>. (1968, c. 12, a.1)

La loi vient aussi modifier l'article 1 de la *Loi de la fonction publique* adoptée en 1965 pour ajouter à l'énumération des sous-chefs le « le secrétaire général du Conseil exécutif » (1968, c. 12, a. 2) alors que la mention du greffier du Conseil exécutif comme sous-chef demeure. La *Loi du ministère du conseil exécutif* n'est pas modifiée et le greffier y apparaît toujours comme officier. On doit comprendre de l'approche retenue que le nouveau secrétaire général a l'autorité d'un sous-ministre à l'égard du personnel d'un secrétariat, vraisemblablement logé au sein du MCE, mais que le greffier, pour sa part, reste le sous-ministre du MCE. Cet arrangement semble confirmé par le décret 5 du 8 janvier 1969 par lequel Julien Chouinard est nommé de nouveau, cette fois-ci selon la nouvelle loi, secrétaire général, conseiller juridique et conseiller spécial par le Conseil des ministres. La GOQ confirme aussi cette situation, car c'est toujours Jacques Prémont qui atteste publiquement de l'adoption des décrets à titre de greffier. Le 26 novembre 1969, le Conseil des ministres ajoute aux responsabilités de Julien Chouinard et le nomme greffier et à partir de janvier 1970, sa signature comme greffier apparaît à la GOQ.

Les explications concernant ce flottement ne sont pas connues. Le gouvernement de l'époque avait-il l'intention de créer deux postes pour ensuite y renoncer? Des raisons pratiques ou liées aux personnalités en poste expliquent-elles l'évolution de la situation? S'agissait-il de ménager une sortie élégante pour le greffier en poste lors de l'arrivée de Chouinard? Si en

---

<sup>20</sup> *Loi modifiant la Loi de l'exécutif* (1968, 17 Eliz. II, c. 12, a. 1)

définitive l'intention était de n'avoir qu'une seule personne pour occuper ces fonctions, pourquoi ne pas légiférer en ce sens au point de départ? Pourquoi le renommer en janvier et attendre en novembre pour le faire aussi greffier? On peut présumer que le gouvernement ayant finalement résolu de n'avoir qu'un seul titulaire préfère user de sa prérogative, dans la plus pure tradition des systèmes dits de Westminster, et décide de procéder par décret profitant de la « souplesse » de la loi. Quoi qu'il en soit, en moins d'une année, le gouvernement est revenu en pratique à une seule personne assumant les deux fonctions, situation qui perdure depuis cette époque.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Des modifications législatives viendront clarifier la situation par la suite. Tout d'abord, en décembre 1976, profitant du projet de loi modifiant la Loi sur l'exécutif pour confirmer la « création » des ministres d'État, le nouveau gouvernement du Parti québécois apporte une modification à l'article 1 de la *Loi sur la fonction publique* ayant pour effet de biffer la mention du greffier du Conseil exécutif dans la désignation des sous-ministres. Dans la foulée, l'année suivante, une modification à la *Loi du ministère du conseil exécutif*, en vigueur à l'époque, apporte une correction au même effet. En vertu de cette modification, l'article 1 se lit alors de la manière suivante :

1. Le ministère du Conseil exécutif est présidé par le premier ministre.

Les officiers de ce ministère sont le secrétaire général du conseil exécutif, ci-après appelé «le sous-ministre», un greffier et autant d'employés qu'il est nécessaire pour le bon fonctionnement du ministère.<sup>21</sup>

Officiellement, le secrétaire général du Conseil exécutif devient donc le sous-ministre du MCE et remplace le greffier à ce titre. Dans la mesure où depuis 1969 la même personne occupe les deux fonctions, ça ne change pas grand-chose en pratique, mais ça clarifie le portrait juridique et administratif. Il n'y a plus de dissonance entre la *Loi de l'exécutif* et la

---

<sup>21</sup> *Loi modifiant la Loi du ministère du Conseil exécutif et la Loi de l'exécutif* (1977, c. 14, a.1)

*Loi sur la fonction publique*. Une autre personne pourrait être nommée au poste de greffier, mais rien n'interdit que ce soit la même personne, avalisant *ex post facto*, la situation connue.

En 1984, le gouvernement intervient une nouvelle fois pour ciseler la description de la fonction en faisant disparaître la mention de la fonction de greffier dans la *Loi du ministère du Conseil exécutif*<sup>22</sup> lui donnant la forme qu'on lui connaît aujourd'hui. Ainsi, le secrétaire général du Conseil exécutif assiste le Conseil des ministres et exerce les pouvoirs attribués à un sous-ministre<sup>23</sup>. Dans la loi sur le MCE, on indique que le secrétaire général est d'office le sous-ministre du MCE et qu'à ce titre, sous la direction du premier ministre, il « administre le ministère »<sup>24</sup>. Ce sont ces descriptions, harmonisées, qui sont en vigueur depuis.

Il est possible ici de répondre à la question évoquée précédemment (voir p. 19) si, par analogie, la situation prévalant à Ottawa où le greffier du Conseil privé n'est pas formellement le sous-ministre ou ne doit pas être considéré comme le sous-ministre du Bureau du Conseil privé s'applique à son vis-à-vis à Québec? La réponse, sans équivoque, est négative. Mis à part la période de flottement de 1968-1969 décrite précédemment, on peut considérer que le secrétaire général du Conseil exécutif est, de droit, le sous-ministre du ministère du Conseil, depuis 1868, comme héritier de la fonction de greffier.

Le désensablage de l'assise du cadre normatif permet aussi de clarifier trois autres aspects évoqués à la fin du chapitre 1. Premièrement, contrairement à ce qui est énoncé sur le site du MCE, le secrétaire général ne dirige pas le MCE, il l'administre. La direction du MCE est la prérogative de son président, le premier ministre<sup>25</sup>. Cette confusion entre le rôle de l'autorité politique et de l'autorité administrative revient fréquemment dans la documentation et les

---

<sup>22</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives* (1984, c. 47, a. 109)

<sup>23</sup> *Loi sur l'exécutif* (RLRQ, E-18, a. 10)

<sup>24</sup> *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (RLRQ, M-30, a. 1.1 et 1.2)

<sup>25</sup> En 1867, au Québec, c'est par convention constitutionnelle que celui qui est « reconnu » premier ministre préside à la fois le Conseil exécutif et le département du Conseil exécutif. Une disposition sera adoptée en 1887 pour indiquer que le département du Conseil exécutif est présidé par le premier ministre (1887, 50 Vict., c. 7, a. 2). Il faudra attendre 1920 pour qu'une modification à la *Loi de l'exécutif* soit adoptée afin de préciser que le premier ministre est de droit (*ex officio*) le président du Conseil exécutif (1920, 10 Geo. V, c. 17, a. 4).

discussions ; peut-être une forme d'hubris des hauts fonctionnaires à l'origine de certains quiproquos, irritant les élus et les ministres qui, plus que certains ne le croient, ont lu les lois constitutives des ministères les concernant. Le secrétaire général, à titre de sous-ministre, est investi de pouvoirs qui lui sont propres et exerce une influence considérable sur la conduite des affaires de l'État. Certes, il participe de la direction du ministère, mais ça n'en fait pas de lui le dirigeant. Ce n'est en rien diminuer l'importance de sa fonction que de la décrire pour ce qu'elle est sans l'enjoliver.

Le deuxième élément touche l'autorité du secrétaire général à l'égard des sous-ministres. À titre de sous-ministre du MCE, il est indéniablement le supérieur immédiat ou hiérarchique des administrateurs d'État qui y œuvrent. Cependant, aucune disposition dans le cadre normatif balisé par les lois sur l'exécutif, sur le ministère du Conseil exécutif, sur la fonction publique ou encore sur l'administration publique ou l'administration financière, n'attribue formellement un rôle de supérieur hiérarchique à l'égard de « tous » les sous-ministres comme le laisse entendre la documentation du MCE. Cette formulation peut présenter l'avantage de simplifier, à des fins de communication, la situation complexe touchant l'autorité du secrétaire général, mais elle n'en est pas moins inexacte.

Troisièmement, on comprend que le gouvernement use de sa discrétion pour conserver le titre de greffier, mais la question du pourquoi reste entière. À défaut d'une réponse documentée, mes discussions à ce sujet au cours des années passées au MCE avec certains collègues avisés permettent de fournir une explication qui repose sur deux considérations. La première considération est d'ordre pratique. Comme on l'a vu, le gouvernement propose de modifier la loi concernant le poste de greffier de manière ponctuelle et limitée. Lorsque la mention du greffier disparaît en 1984, le législateur ne procède pas à une révision systématique du corpus législatif pour remplacer partout le terme « greffier » par celui de « secrétaire général ». S'ensuit que le gouvernement n'a pas l'assurance qu'il ne subsisterait pas quelque part, dans le méandre obscur d'un texte législatif ou réglementaire, une disposition qui accorde une prérogative ou une responsabilité au greffier du Conseil exécutif. Si un enjeu survenait, cela pourrait faire désordre si un juge ne devait pas se satisfaire de la séquence des modifications législatives transformant le poste de greffier ou si une situation

à portée rétroactive devait exiger l'intervention du greffier qui n'existerait plus. L'article 3068 actuel du Code civil, adopté en 1991 et modifié en 2010, constitue un exemple de situation de ce type. Cette disposition parle d'une hypothèque en faveur de l'État qui peut être radiée, entre autres, « par la présentation d'une copie d'un décret du gouvernement, certifiée par le greffier du Conseil exécutif »<sup>26</sup>. Non sans ironie, force est de constater que ni les légistes ni le législateur n'ont pris en considération, au moins à deux reprises, la disparition « législative » du greffier survenue en 1984. Cette situation aura aussi échappé au Comité de législation ... du ministère du Conseil exécutif. Le tout sans grande conséquence, il faut bien le reconnaître.

La seconde considération tient de la continuité. En procédant de la sorte, le gouvernement assure que la personne qui communique les actes publics du gouvernement publiés à la GOQ, est la même depuis 1867, à savoir le greffier du Conseil exécutif. Non sans ironie encore une fois, ce serait là une façon élégante d'assurer le changement dans la continuité, à moins que ce ne soit l'inverse.

### **3.2 La nomination du secrétaire général et greffier**

Depuis 1968, la loi prévoit la nomination d'un secrétaire général du Conseil exécutif. Il en était de même auparavant pour le greffier du Conseil exécutif et ce dès 1868. Depuis cette époque, le gouvernement possède l'entière discrétion de nommer la personne proposée par le premier ministre.

Analysant l'évolution de la situation récente à Ottawa, Bourgault (2021) souligne que plusieurs remettent en question la discrétion du premier ministre dans la nomination du greffier du Conseil privé et proposent même que le choix relève d'un organisme indépendant (p. 180). À cet égard, le premier ministre Trudeau avait donné la tâche au greffier du Conseil privé de lui faire des recommandations concernant le processus de sélection et de nomination du prochain titulaire, mais aucun écho n'est parvenu au sujet des suites accordées à ce mandat

---

<sup>26</sup> *Code civil du Québec* (RLRQ, CCQ-1991, a.3068)

et des positions que le gouvernement entend prendre éventuellement. Bourgault n'est cependant pas favorable à une telle approche, évoquant que « dans tous les pays du monde, au moins le premier niveau de l'Administration est pourvu de manière discrétionnaire par l'autorité politique » (p.181). Il propose plutôt d'implanter des mécanismes prévenant les situations d'abus d'autorité du premier ministre, en permettant aux sous-ministres, par exemple, de dénoncer à un officier parlementaire de telles « usurpations de rôles ».

Par expérience, je suis enclin à partager son doute au sujet des propositions visant à encadrer la discrétion du premier ministre dans le choix du greffier et par analogie celui du secrétaire général. Toutefois, l'argumentation et les pistes de solutions apparaissent inchoatives et demanderaient à être approfondies et explicitées, notamment en regard de ce que l'auteur comprend comme étant des situations problématiques et de l'adéquation des pistes de solutions évoquées. Par exemple, Bourgault évoque que les sous-ministres ne se sentent pas protégés par le greffier du Conseil privé (p.181), mais n'explique pas en quoi. Il évoque bien l'affaire Wilson-Raybould, mais cette affaire est postérieure au sondage de 2015 servant de base à l'étude, tout comme les problèmes découlant de la mise en place à compter de 2016 du système de paye Phénix qu'il aborde en commentant les rapports du vérificateur général (2017 et 2018). Le lecteur ne peut que spéculer sur les liens de ces affaires avec le sentiment exprimé par les sous-ministres. Il n'aborde pas non plus la situation qui prévaut dans d'autres capitales des pays dotés d'un système de type britannique, notamment à Londres, au Royaume-Uni, où les candidats intéressés sont soumis à un processus d'évaluation et de recommandation préalable à la décision du premier ministre. De même, on peut s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité d'un processus proposé de dénonciation par les sous-ministres des actions du premier ministre impliquant des officiers parlementaires pour améliorer les rapports entre le greffier et les sous-ministres, non seulement dans le contexte du gouvernement fédéral, mais de son applicabilité dans le contexte québécois.

En d'autres termes, ce qui est proposé comme souhaitable pour le greffier à Ottawa l'est-il aussi pour le secrétaire général à Québec? Quel problème voudrait-on régler au juste en contraignant le premier ministre à se soumettre à l'avis ou à la recommandation de tiers pour procéder au choix de son principal collaborateur au sein de l'Administration? Les réponses

à ces questions, sur une base comparable, demanderaient une étude plus approfondie que ne le permet le cadre de ce travail. Quoi qu'il en soit, cette discussion ne trouve pas d'écho à Québec où, dans les officines, on ne conteste pas la capacité du premier ministre d'user de sa discrétion pour choisir le SG. À cet égard, on retrouvera au chapitre suivant, dans la section consacrée aux titulaires ayant occupé le poste de SG, un certain nombre d'observations situant, entre autres, le contexte de leur nomination.

### **3.3 Le décret sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif**

Avant 1975, le fonctionnement du Conseil exécutif ne faisait pas l'objet de règles formelles énoncées publiquement. En effet, le mémoire produit par Chouinard en 1971, mentionné plus tôt<sup>27</sup>, est avant tout destiné aux sous-ministres et à leurs collaborateurs et énonce les règles approuvées par le Conseil des ministres du 30 septembre 1970. Toutefois, à la lecture du document, on constate que sa facture et sa teneur ont fortement influencé le décret adopté par le Conseil des ministres en septembre 1975 alors que Coulombe était en poste comme secrétaire général et greffier du Conseil exécutif.<sup>28</sup> Lorsque Bernard (1987) évoque « qu'il n'y a pas de coordination possible sans le respect pour tous les acteurs d'une procédure stricte de cheminement des dossiers », c'est à ce décret qu'il fait référence (p. 87). Une observation générale s'impose ici. Le cœur du dispositif de fonctionnement a résisté à l'épreuve du temps et des changements de gouvernements. Deux aspects sont aussi à noter. Premièrement, le dispositif fait en sorte que tous les acteurs sont en mesure de faire valoir leur point de vue et de contribuer à bâtir le consensus préalable à la prise en considération par le Conseil des ministres qui a conservé le pouvoir décisionnel. Deuxièmement, ce dispositif a pu être modifié pour répondre à des enjeux légitimes de coordination selon les époques, sans pour autant altérer le processus décisionnel. Cela dit, il ne s'agit pas de procéder à un relevé exhaustif de ces modalités et de leur évolution, mais plutôt d'identifier ce qui est

---

<sup>27</sup> Voir page 17.

<sup>28</sup> Brun, Tremblay et Brouillet (2014) omettent ce décret de 1975 et attribuent erronément au décret de 1976 la création de comités permanents autres que le Comité de législation. Voir les paragraphes V-2.122 et V-2.123.

expressément attendu du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif aux fins de l'étude du cadre normatif.

Dans le but de simplifier la présentation, le tableau 1 qui suit compare les dispositions idoines mentionnées au rapport Chouinard de 1971, à celles du décret de 1975 ainsi qu'à celles en vigueur actuellement (2022), à savoir le décret de 2017, tel que modifié en 2019. Cette comparaison permet de donner un aperçu des changements significatifs survenus et de leurs incidences sur le rôle du secrétaire général. Il faut toutefois se garder de voir dans le texte plus de changements qu'il n'y en a en pratique. Si certains changements peuvent facilement être compris comme des innovations ou des changements importants dans les façons de faire, ce n'est pas forcément le cas pour plusieurs. Par exemple, l'ajout de comités ministériels dits permanents en 1975 marque un changement important dans le fonctionnement du Conseil exécutif. Par ailleurs, les énoncés touchant l'ordre du jour du Conseil exécutif, que l'on retrouve au décret de 1975, pourraient très bien être compris comme étant la codification de la pratique de l'époque et non comme une nouvelle façon de faire.

#### *Les comités ministériels*

Bernard (1987) affirme que « que ce sont les comités ministériels qui constituent le rouage essentiel du système québécois de coordination » (p. 64). Outre la persistance dans le temps de la formule, mon expérience plus immédiate, notamment à titre de secrétaire général associé responsable de comités ministériels de 2009 à 2012, m'amène à partager ce point de vue. Ces comités comprennent le Comité de législation, dont la création est antérieure (1969) au décret de 1975, des comités permanents ou multisectoriels, dont le nombre et les mandats varient selon les intérêts du gouvernement en place, du Comité des priorités ainsi que des comités temporaires ou spéciaux constitués au besoin pour une durée limitée. Le Conseil du Trésor (CT) est mentionné au rapport de 1971, mais n'est pas visé par les décrets subséquents, considérant qu'il ne fait pas partie des comités ministériels mis sur pied par l'exécutif

puisque'il est prévu dans une loi distincte depuis décembre 1970<sup>29</sup>. Il dispose de pouvoirs décisionnels propres et de son propre secrétariat, constitué en ministère, mais est appelé à faire part de ses avis et de ses recommandations dans l'ensemble des dossiers soumis pour décision au Conseil des ministres. S'il n'est pas sous la responsabilité du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, sa position dans le processus de coordination doit être prise en compte.

J'ai constaté, au fil du temps, que le nombre et le mandat des comités auront une incidence sur la capacité du secrétaire général de s'assurer qu'ils fonctionnent « régulièrement », en particulier au regard des ressources allouées aux secrétariats respectifs et à la coordination des agendas ministériels, des échéanciers et des ordres du jour. Voir au cheminement des dossiers en fonction d'un comité des priorités, de quatre comités permanents avec un ou deux comités spéciaux, sans compter le Comité de législation, comporte un degré de complexité plus élevé que lorsqu'on coordonne les dossiers pour trois comités permanents, sans comité de priorités et sans comités spéciaux. De même, j'ai observé que la disponibilité des ministres et les contraintes du cheminement des dossiers dans le temps, font qu'en pratique, depuis bon nombre d'années, qu'outre le Comité de législation et le Comité des priorités, qui généralement se réunit moins fréquemment, ce sont les deux principaux comités ministériels permanents touchant les dossiers de nature économique et sociale, aujourd'hui désignés comme multisectoriels, qui vont faire l'essentiel du travail. Même lorsque le décret de fonctionnement en prévoit trois ou quatre, les dossiers acheminés aux autres comités que les deux principaux seront forcément limités.

Le Comité de législation et le secrétariat qui l'appuie jouent un rôle névralgique dans la coordination des projets de loi que le gouvernement entend présenter et faire adopter par l'Assemblée nationale. C'est le Comité qui doit assurer, en définitive, la cohérence législative des projets de loi avec les décisions du Conseil des ministres. Ceci demande un travail soutenu d'analyse et de nombreux arbitrages, en amont et en aval. Le secrétariat assure une

---

<sup>29</sup> *Loi de l'administration financière* (1970, c. 17, a. 18)

liaison étroite avec le ministère de la Justice, dont le ministre est généralement, mais pas toujours, le président du comité, mais aussi avec le bureau du Leader du gouvernement et les services de l'Assemblée nationale (en particulier pour la traduction et la mise en forme) en prévision de l'inscription au feuillet et de la présentation du projet de loi. Un aspect touchant plus immédiatement le secrétaire général, mérite d'être souligné ici.

Les ministres sont invités, deux fois par année, à communiquer au secrétariat à la législation leurs intentions législatives. À partir de ces informations, le gouvernement identifie ses priorités et le leader du gouvernement établira la stratégie parlementaire du parti ministériel en conséquence. La mention d'un ordre de priorités législatives apparaît pour la première fois au décret définissant le mandat du Comité de législation en septembre 1986<sup>30</sup>. Le décret stipule que le Conseil exécutif établit l'ordre de priorité sur la recommandation du président du Comité de législation et du Leader du gouvernement. En janvier 1996, le décret se limite à énoncer que le Conseil exécutif établit l'ordre de priorités<sup>31</sup>. Une modification apportée en août 2003<sup>32</sup> a pour effet de confier la responsabilité d'établir l'ordre de priorité des projets reçus au secrétaire général, le premier ministre pouvant exceptionnellement désigner un projet de loi comme prioritaire. La situation prévaut jusqu'en octobre 2018<sup>33</sup> alors que le gouvernement actuel apporte une modification pour préciser que le premier ministre et le secrétaire général établissent cet ordre de priorité.

La formulation pouvait prêter à interprétation et laisser croire que le secrétaire général s'était fait confier le rôle de dicter au politique l'ordre des priorités législatives. Ce n'est pas le cas. Il s'agit plutôt d'organiser le travail pour que les projets de loi nécessaires sortent à temps

---

<sup>30</sup> Décret 1550-86, GOQ, Partie 2, n° 45, p.4247, [en ligne]  
<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361893?docsearchtext=Partie%202%20français%201986>

<sup>31</sup> Décret 142-96, GOQ, Partie 2, n° 9, p. 1522, [en ligne]  
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=25006.pdf>

<sup>32</sup> Décret 878-2003, GOQ, Partie 2, n° 38, p. 4215, [en ligne]  
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=41114.pdf>

<sup>33</sup> Décret 1300-2018, GOQ, Partie 2, n° 44, p. 7388, [en ligne]  
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=69590.pdf>

Tableau 1 Comparaison entre le mémoire de 1971 de Julien Chouinard et les décrets sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif de 1975 (décret 4100-75) et 2022 (codification administrative des décrets 1166-2017, 60-2021 et 625-2021)

Rubrique	1971	1975	2022
Comités ministériels	Pas de comités sectoriels ou permanents  Spéciaux ou <i>ad hoc</i>	Permanents <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ressources humaines</li> <li>- Qualité de la vie</li> <li>- Ressources naturelles et développement industriel</li> <li>- Aménagement du territoire</li> </ul> Formulent observations et recommandations  Temporaires	Multisectoriels réguliers <ul style="list-style-type: none"> <li>- Services aux citoyens</li> <li>- Économie et environnement (désignation des comités adoptée en octobre 2018)</li> </ul> Fournir observations et recommandations  Spéciaux
Comité de législation	Oui Mettre au point la rédaction des projets de loi	Oui Prépare avis sur les implications S'assure de la cohérence du projet une fois la décision prise	Oui Fournir avis et recommandation S'assure de l'adéquation du projet et des objectifs S'assure de la conformité avec la décision avant la présentation
Priorités législatives*		Pas prévu au décret (ajouté en 1986. Responsabilité attribuée au secrétaire général en août 2003)	Le premier ministre et le secrétaire général établissent l'ordre de priorité (octobre 2018)
Comité des priorités	Comité sur les priorités et la planification Établir annuellement les programmes prioritaires, évaluer les programmes existants, s'assurer de la coordination et arrêter les politiques à long terme Mandat peut être rempli par le Conseil des ministres (n'aurait pas été constitué)	Pas prévu au décret (ajouté en 1976)	Comité des priorités et des projets stratégiques (pas constitué en octobre 2018)  Définis l'orientation générale et détermine les priorités d'action
Ordre du jour	Préparé par le secrétaire général sous la direction du premier ministre	Arrêté par le président	Arrêté par le président

Inscription à l'ordre du jour	Dois être remis au moins 48 heures avant la réunion  Toute question imprévue ou urgente peut être soulevée verbalement si le secrétaire général est avisé au préalable et le premier ministre prévenu.	Ne peut être inscrit si n'est pas parvenu au moins 3 jours avant une séance	Ne peut être inscrit si n'est pas parvenu au moins 15 jours avant une séance Le président ou le secrétaire général peuvent faire inscrire si le délai est inférieur
Décisions	Le secrétaire général communique par écrit les décisions du Conseil	Le secrétaire général confirme par écrit les décisions du Conseil	Le secrétaire général confirme par écrit les décisions du Conseil
Mémoire des délibérations (procès-verbal)	Le Secrétariat général dresse un mémoire des délibérations du Conseil pour approbation par le premier ministre	Après chaque séance du Conseil exécutif, le Secrétaire général prépare, pour la signature du premier ministre, un mémoire des délibérations	Pour chaque séance, le secrétariat du Conseil exécutif prépare, pour la signature du secrétaire général et greffier, un mémoire des délibérations Le secrétaire général a la garde de ces mémoires et en autorise la consultation
Secrétariat général / Secrétaire général	Les principales fonctions du Secrétariat général, sous la direction du premier ministre : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agir comme agent de liaison</li> <li>- Fournir les services de secrétariat aux comités du Conseil</li> <li>- Examiner tous les projets pour en vérifier la forme, la régularité et la légalité</li> <li>- Préparer l'ordre du jour</li> <li>- S'assurer de la coordination et de l'harmonisation</li> </ul>	Sous la responsabilité du Secrétaire général, le Secrétariat général : <ul style="list-style-type: none"> <li>- assure la liaison</li> <li>- assure le secrétariat du Conseil exécutif et des comités</li> <li>- veille, en étroite collaboration avec les présidents, à ce que les comités fonctionnent régulièrement</li> <li>- voit à la préparation du projet d'ordre du jour</li> <li>- voit à ce que l'examen et l'analyse des</li> </ul>	Le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif : <ul style="list-style-type: none"> <li>- assure la liaison</li> <li>- assure le secrétariat du Conseil exécutif et de ses comités</li> <li>- voit à l'examen de la conformité des projets soumis</li> <li>- veille, en étroite collaboration avec les présidents, à ce que les comités fonctionnent régulièrement</li> <li>- voit à la préparation des ordres du jour du Conseil exécutif et des comités</li> <li>- voit à ce que l'étude et l'analyse des</li> </ul>

	des différents aspects et points de vue avant de saisir le Conseil	dossiers, mémoires et projets d'arrêtés soient effectués avant d'être soumis	mémoires, notes d'information et notes explicatives soient effectuées avant d'être soumises - assiste le premier ministre et le Conseil exécutif dans le développement global de l'organisation gouvernementale et la gestion des emplois supérieurs - assure le suivi des décisions
	S'informer de l'exécution des décisions	- assure le suivi des décisions	
Directives	Pas mentionné	Pas prévu au décret	Le secrétaire général et greffier peut, en concertation avec le président, émettre des directives précisant ou complétant les modalités d'organisation et de fonctionnement

\*Prévu aux décrets concernant le Comité de législation

pour le gouvernement. En confiant la tâche au secrétaire général, on évite des débats au Conseil des ministres pour déterminer les priorités bien qu'il arrive à l'occasion que les comités ministériels soient appelés à donner leur avis sur les priorités législatives. Mais surtout, cette approche permet de tenir compte de la complexité et du volume croissants de la législation. En effet, l'élaboration des projets de loi, surtout d'une certaine envergure, demande du temps et des ressources. L'adoption d'un projet de loi aussi, notamment lors de l'étude détaillée, sans oublier que le temps que les parlementaires peuvent consacrer à l'étude des projets de loi n'est pas illimité. Inévitablement, il y a toujours plus d'intentions législatives que de projets présentés, plus de projets de loi présentés que de projets adoptés et sanctionnés. Outre les priorités gouvernementales légitimes, il y a aussi des impératifs administratifs, budgétaires et juridiques qui commandent l'adoption de mesures législatives

en temps opportun. Le secrétaire général, avec l'appui du secrétariat à la législation, possède la vue d'ensemble pour établir ces priorités, de manière méthodique, et assurer les suivis appropriés. Cet ordre de priorité constitue en quelque sorte la matrice de travail des ministères et des légistes qui relèvent du ministère de la Justice . En pratique, le secrétaire ne « dicte » pas au Conseil exécutif un ordre de priorités de sa seule volonté ; il l'établit en fonction des priorités arrêtées par le premier ministre qui prend en compte la stratégie parlementaire élaborée avec le Leader du gouvernement, le tout avec l'assentiment du caucus ministériel. La modification de 2018 vient confirmer l'usage à ce sujet.

### *L'ordre du jour*

La tâche du secrétaire général touchant l'ordre du jour des séances du Conseil des ministres est constante : voir à la préparation. C'est le Président, le premier ministre, qui le fixe. Au préalable, le secrétaire général, avec la collaboration des secrétaires généraux associés responsables du SGCG et des comités ministériels, se sera assuré que les dossiers à inscrire à l'ordre du jour ont franchi les étapes de vérification, d'analyse et d'étude en comité. Le volume, la complexité et les exigences d'analyse des dossiers ont exercé une influence déterminante sur un aspect particulier du cheminement : le temps. En 1971, un dossier « prêt » doit être reçu au moins 48 heures avant une séance. En 1975, il est prévu que pour être inscrit à l'ordre du jour, un dossier doit être parvenu au moins trois jours avant une séance. En 1996, ce délai est porté à au moins 5 jours. En 2003, il est de nouveau allongé et porté à au moins 15 jours. En juillet 2019, il est fixé, par directive (MCE, DF05-201900), à au moins 20 jours. Aujourd'hui, en tenant pour acquis qu'un dossier est complet et conforme lorsqu'il est transmis et qu'il ne soulève pas d'enjeux ou de problèmes majeurs, il pourra franchir toutes les étapes du processus décisionnel et se retrouver inscrit au Conseil des ministres le 21<sup>e</sup> jour suivant sa transmission.

Le Secrétariat du Conseil exécutif peut inscrire un dossier qui n'est pas parvenu dans les délais sur demande écrite et motivée, du plus haut dirigeant d'un ministère ou d'un organisme, démontrant un « caractère d'urgence objective et qu'il ne pouvait être soumis plus tôt ».

Le président ainsi que le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif peuvent demander à inscrire un dossier dans un délai inférieur à celui prévu.

#### *Les décisions et les mémoires des délibérations*

La confirmation des décisions du Conseil des ministres aux ministres concernés fait partie des responsabilités premières du secrétaire général. Ce document demeure confidentiel et est aussi transmis aux sous-ministres de manière à s'assurer que tant sur le plan politique qu'administratif, la mise en œuvre des décisions sera pleinement respectée. C'est aussi l'instrument à partir duquel le secrétaire général s'assure du suivi des décisions.

Une modification touchant les mémoires des délibérations du Conseil des ministres mérite d'être signalée. En 1971, on sait qu'après chaque séance du Conseil exécutif, la pratique veut que le secrétaire général prépare un mémoire des délibérations pour l'approbation du premier ministre. Cette approche demeure inchangée jusqu'à l'arrivée du gouvernement Parizeau, où à compter de la première séance le 28 septembre 1994, le mémoire des délibérations est approuvé par le secrétaire général. Les gouvernements successifs ont maintenu cette pratique, formalisée lors de la nouvelle mouture du décret adopté en 2017 où il est maintenant prévu que c'est le SGCG, par l'entremise du greffier adjoint, qui prépare un projet de mémoire des délibérations pour la signature du secrétaire général.

#### *Les attributions du secrétaire général*

Une disposition du décret de fonctionnement vise expressément les attributions du secrétaire général. Le tableau 1 présente en parallèle les libellés de 1971, de 1975 et celui en vigueur depuis 2017. On remarque deux choses. Un changement sémantique tout d'abord. Alors qu'en 1971 et 1975, c'est le SGCG qui se voit attribué des tâches sous la direction du premier ministre d'abord et sous la responsabilité du secrétaire général par la suite, jusqu'en 2017 où elles sont attribuées seulement au secrétaire général. On constate qu'en 2017 on réintroduit sous une forme plus succincte la responsabilité du secrétaire général de voir à la conformité des projets soumis. Enfin, a été ajouté dans la dernière mouture du décret sur le fonctionnement, la tâche d'assister le premier ministre et le Conseil exécutif dans le

développement global de l'organisation gouvernementale et la gestion des emplois supérieures, formalisant ainsi ce qu'il réalisait déjà en pratique.

### *Les directives du secrétaire général*

Le décret de 2017 accorde au secrétaire général une nouvelle responsabilité, celle d'émettre, en concertation avec le président, des directives précisant ou complétant les modalités d'organisation et de fonctionnement que l'on retrouve au décret. Par exemple, les règles qui concernent la forme et le contenu des différents dossiers (mémoires, note d'information, décret), qui sont soumis au Conseil des ministres, qui se retrouvaient autrefois en annexe du décret sur le fonctionnement du Conseil exécutif, se retrouvent maintenant dans des directives du secrétaire général. Elles peuvent ainsi être plus facilement modifiées pour répondre à de nouveaux besoins sans nécessairement modifier le décret et être communiquées aux ministères et organismes pour leur gouverne. C'est ce chemin qui a été emprunté pour modifier le délai de transmission des dossiers au SGCG discuté ci-haut.

De manière générale, on peut retenir que les règles de fonctionnement du Conseil exécutif d'abord esquissées en 1970-71, et formalisées en 1975 perdurent et qu'elles ont été adaptées et enrichies au fil du temps. Cette évolution a permis de consolider le rôle des deux principaux acteurs, le premier ministre et le secrétaire général. Dans ce dernier cas, les modifications successives, en particulier les changements apportés en 2017, ont permis de consolider la fonction de secrétaire général en formalisant ses tâches et responsabilités assumées en fonction de l'évolution de la pratique. Pour ma part, j'ai pu participer aux échanges concernant la révision du décret sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif, non seulement à titre de secrétaire général associé familier avec ces processus, mais aussi à un titre intéressé. En effet, lors de la séance du 7 décembre 2017, non seulement le gouvernement adoptait le nouveau décret discuté, mais il adoptait aussi, sur proposition du premier ministre, le décret prévoyant ma nomination à titre de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif.

### 3.4 Rémunération, conditions de travail, évaluation, discipline et éthique

D'autres textes normatifs identifient des tâches particulières attribuées au secrétaire général en ce qui concerne la rémunération, les conditions de travail, en particulier l'évaluation du rendement des titulaires d'un emploi supérieur ainsi qu'en matière de discipline et d'éthique dans la fonction publique et chez les administrateurs publics.

*En matière de rémunération, de condition de travail et d'évaluation*

En 2007, le gouvernement a consolidé et mis à jour dans un seul décret<sup>34</sup> l'ensemble des règles touchant la rémunération et les conditions de travail des titulaires d'emplois supérieurs qui se retrouvaient dans plusieurs décrets adoptés de 1991 à 2000 et modifiés à diverses reprises par la suite. Ce décret a aussi fait l'objet de modifications depuis, notamment pour fixer de nouvelles échelles de traitement, mais les principaux éléments demeurent.

Sans aborder l'ensemble des dispositions de ce décret et des modifications subséquentes, il importe de mentionner d'entrée de jeu qu'il est stipulé que le secrétaire général du Conseil exécutif est responsable de l'application des règles qui s'y retrouvent. Auparavant, le libellé des décrets idoines indiquait plutôt, en particulier pour les administrateurs d'État, que le secrétaire général devait gérer ce corps d'emploi, conformément aux politiques adoptées par le gouvernement.

Le décret précise par ailleurs le rôle du secrétaire général en ce qui concerne l'évaluation du rendement des sous-ministres :

L'évaluation du rendement d'un titulaire d'un emploi supérieur est effectuée par le supérieur immédiat. Toutefois, l'évaluation d'un sous-ministre est effectuée par le secrétaire général du Conseil exécutif et celle du premier dirigeant d'un organisme du gouvernement est faite, sauf indication contraire dans la loi, par le ministre responsable de l'organisme. (a.11)

---

<sup>34</sup> Québec, Décret 450-2007, GOQ, Partie 2, n° 27, p. 2723, [en ligne]  
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=48186.pdf>

Des raisons pratiques expliquent pourquoi, dès le départ, il a été exclu que les ministres, qui dirigent les sous-ministres selon les lois constitutives des ministères, procèdent à l'évaluation de ces derniers. D'abord pour éviter que des tensions n'apparaissent entre le sous-ministre et le ministre en lien avec le traitement ou la carrière découlant d'une évaluation négative motivée par des considérations personnelles ou politiques, sinon partisans, d'une part, ou que ne se développe soit une attitude servile face au politique, soit une pratique d'évaluation de complaisance, d'autre part. La posture du sous-ministre, découlant d'une triple loyauté envers le ministre, le secrétaire général et ultimement le premier ministre qui recommande sa nomination ou son remplacement, fait en sorte que d'autres dimensions que la satisfaction immédiate du ministre doivent être considérées. Le secrétaire général est celui qui est le mieux placé pour prendre en compte le portrait d'ensemble. L'évaluation se déroule entre le secrétaire général et le sous-ministre, en considérant les attentes gouvernementales, les attentes particulières et les résultats atteints ou non, sans intervention des ministres. De plus l'incidence limitée de la révision du traitement découlant de l'évaluation permet de concentrer davantage sur les attentes, les raisons expliquant l'atteinte ou non des résultats attendus et les perspectives de carrière du sous-ministre.

En raison de sa position, le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif est le seul sous-ministre à être « évalué » par son supérieur immédiat, à savoir le premier ministre.

#### *En matière de discipline et d'éthique*

La situation en matière de discipline et d'éthique dans la fonction publique, en particulier à l'endroit des administrateurs d'État, est complexe. Tout d'abord, la loi prévoit « l'imposition d'une mesure disciplinaire à un administrateur d'État est faite par le ministre ou le sous-ministre dont il relève, selon le cas »<sup>35</sup>. Le règlement adopté conformément à la loi vient par la suite atténuer la portée de l'intervention ministérielle par rapport à l'autorité du sous-ministre<sup>36</sup>. Ainsi, le sous-ministre a la responsabilité de voir au respect des normes de

---

<sup>35</sup> *Loi sur la fonction publique* (RLRQ, F-3.1.1, a. 61)

<sup>36</sup> *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* (RLRQ, F-3.1.1, r.3)

discipline et d'éthique dans son ministère. À ce titre, le secrétaire général voit au respect de ces normes à l'égard des fonctionnaires du MCE, y compris les administrateurs d'état qui y œuvrent. La portée de ses responsabilités à l'endroit des administrateurs d'État nommés ou affectés dans d'autres ministères ou organismes n'est pas aussi étendue. Dans les situations de conflit d'intérêts touchant un sous-ministre adjoint, c'est le sous-ministre qui doit être informé. Lorsqu'une telle situation touche un sous-ministre, c'est au secrétaire général du Conseil exécutif qu'on doit en référer. Un sous-ministre peut relever provisoirement de ses fonctions un sous-ministre adjoint sous son autorité, mais si le congédiement est envisagé, seul le secrétaire général peut relever provisoirement un sous-ministre adjoint sans rémunération. Lorsque c'est la conduite d'un sous-ministre qui est en cause, c'est le secrétaire général qui peut agir. En pratique, lorsqu'une situation survient, c'est au secrétaire général associé aux emplois supérieurs de MCE à qui on soumet la question et c'est de ce côté qu'on démêlera l'écheveau pour ensuite dicter la marche à suivre, la plupart du temps « au nom du secrétaire général ». C'est le secrétaire général qui décidera, s'il le juge à-propos, d'en référer au Conseil exécutif qui est le seul à pouvoir procéder à la destitution des administrateurs d'État nommés sur proposition du premier ministre.

Dans un règlement distinct visant les administrateurs publics (les dirigeants à temps plein ou à temps partiel autres que les administrateurs d'État)<sup>37</sup>, on prévoit que le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au MCE est l'autorité compétente aux fins du processus disciplinaire en ce qui concerne les présidents de conseil d'administration ainsi que les autres administrateurs publics nommés par le gouvernement, un ministre ou l'Assemblée nationale. Si le secrétaire général associé aux emplois supérieurs devait être visé par un manquement aux règles, c'est au secrétaire général qu'incomberait la tâche d'imposer la sanction le cas échéant. Tout comme pour les administrateurs d'État, seul le secrétaire général peut suspendre sans rémunération un administrateur public nommé par le gouvernement, ce dernier étant le seul à décider, le cas échéant, de la révocation.

---

<sup>37</sup> *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (RLRQ, M-30, r.1)

L'approche de ces règlements, balisant de manière très circonscrite les responsabilités du secrétaire général en matière de discipline et d'éthique à l'égard des administrateurs d'État, découle de l'absence de lien hiérarchique explicite entre le secrétaire général et les sous-ministres des autres ministères, comme évoqué plus tôt (p.56). En d'autres termes, ces règles sont nécessaires pour permettre l'intervention du secrétaire général (ou du secrétaire général associé aux emplois supérieurs) à l'égard des sous-ministres, car sans celles-ci, ce serait la disposition de la *Loi sur la fonction publique* qui pourrait être interprétée comme donnant au ministre, à titre de supérieur du sous-ministre au sens de la loi constitutive du ministère, la pleine autorité d'intervenir.

### **3.5 Le secret des délibérations du Conseil des ministres**

Le décret sur le fonctionnement du Conseil exécutif énonce que ses séances « se tiennent à huis clos et ses délibérations sont secrètes ». Cette disposition, présente depuis la première mouture de ce décret, ne fait que rappeler un privilège du pouvoir exécutif, hérité de la prérogative royale, dont le fondement, selon Tremblay (2009), reprenant les propos d'un ancien secrétaire du Cabinet britannique, « se trouve d'abord et avant tout dans la nature des choses » (p.330). De façon plus prosaïque, un gouvernement, quel qu'il soit, ne peut espérer fonctionner efficacement sans un degré élevé de discrétion qui assure la confiance entre les ministres entre eux, d'abord, mais aussi entre les ministres et leurs principaux collaborateurs. Dans notre système de type britannique, le secret des délibérations est le mortier qui, en pratique, assure la solidarité ministérielle qui, à son tour, permet à la responsabilité ministérielle de se déployer de manière efficace devant le Parlement. C'est aussi, par voie de conséquence, cette convention qui permet aux fonctionnaires de donner leurs avis et conseils de manière formelle avec le plus de franchise possible dans le cadre du processus décisionnel. Mais comme Tremblay le fait aussi remarquer, le secret des délibérations n'est pas absolu et avec le temps, tant par la voie des tribunaux que par celle du législateur, des dérogations ont été apportées. Trois aspects touchant les dérogations à ce privilège de l'exécutif ont une incidence directe sur les responsabilités du secrétaire général : la consultation des mémoires des délibérations, les procédures judiciaires, l'accès aux documents du Conseil exécutif.

### *La consultation des mémoires des délibérations*

Le décret sur le fonctionnement prévoit, à l'article 7, que seul un membre du Conseil, au moment d'une séance, peut en consulter le mémoire des délibérations, sur autorisation du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. De telles requêtes sont peu fréquentes et le secrétaire général appréciera la demande selon les circonstances. Elles sont plus susceptibles de se produire lorsqu'un ministre ou un ancien ministre est visé par une procédure judiciaire impliquant une décision du Conseil des ministres ou lorsque le Conseil exécutif dégage de son serment de confidentialité un membre ou ancien membre pour un objet précis, notamment pour aller témoigner devant une commission d'enquête.

### *Les procédures judiciaires*

Tremblay (2009, p.335) fait valoir que la règle de la confidentialité absolue du secret des délibérations a été amoindrie avec le temps par les tribunaux qui en sont venus au Québec et Canada, sous la *common law*, à considérer que l'intérêt public à divulguer certains renseignements du gouvernement, y compris les délibérations du Conseil des ministres, peut avoir préséance, pour les fins de la bonne administration de la justice, sur le privilège de l'exécutif.

Il rappelle aussi que le *Code de procédure civile*, depuis 1966, accorde au privilège de l'exécutif un « caractère relatif ». La disposition en vigueur aujourd'hui se lit comme suit :

**283.** Le fonctionnaire de l'État convoqué comme témoin ne peut, en raison de son devoir de discrétion, être contraint de divulguer des renseignements qu'il a obtenus dans l'exercice de ses fonctions dont la divulgation serait contraire à l'intérêt public.

Les motifs d'intérêt public sont exposés dans une déclaration sous serment du ministre ou du sous-ministre dont relève le témoin et sont soumis à l'appréciation du tribunal.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *Code de procédure civile* (RLRQ, C-25.01, a. 283)

Tremblay (2009) et Brun, Tremblay et Brouillet (2014) réfèrent à l'article 308 du Code, dans sa version antérieure à la révision de 2014.

C'est à titre de sous-ministre du MCE que le secrétaire général est appelé à produire de telles déclarations sous serment pour démontrer qu'il serait à contraire à l'intérêt public de dévoiler des renseignements du MCE ou du Conseil exécutif, protégés par le secret des délibérations ou par d'autres dispositions de même portée. Brun, Tremblay et Brouillet (2014) précisent que « plus l'échelon gouvernemental est élevé », plus les tribunaux « doivent être prudents avant d'ordonner la divulgation » (par. V-2.88).

### *L'accès aux documents du Conseil exécutif*

Le secret des délibérations est aussi protégé par les restrictions du droit d'accès prévues à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après *Loi sur l'accès*)<sup>39</sup>. Cet article a fait l'objet d'une modification en mars 2018 afin de rétablir la protection accordée aux mémoires et autres documents transmis ou produits au MCE aux fins des dossiers soumis pour décision au Conseil des ministres<sup>40</sup>. Cette protection avait été amoindrie par des décisions de 2013 de la Commission d'accès à l'information, renversant la jurisprudence établie et maintenue par la Cour d'Appel en décembre 2017. Il n'est pas nécessaire de reprendre ici le détail de ce débat, si ce n'est pour indiquer que les parlementaires ont adopté le principe du projet de loi à l'unanimité<sup>41</sup>, témoignant ainsi de l'importance accordée par les élus au secret des délibérations. Aux fins de la discussion, il faut surtout retenir la règle générale qui veut que les documents visés à cet article ne puissent être communiqués avant un délai de 25 ans à moins que leur auteur n'en décide autrement. Le secrétaire général est ultimement responsable du respect de cette règle.

---

<sup>39</sup> *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, A-2.1, a. 33)

<sup>40</sup> *Loi concernant l'accessibilité de certains documents du Conseil exécutif ou qui lui sont destinés* (2018, c.3)

<sup>41</sup> Voir le compte rendu succinct de ce débat dans une conférence de Marc-Antoine Adam (2018). Voir aussi les travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 164 dans le *Journal des débats*, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-164-41-1.html>

Même lorsque les documents deviennent accessibles, le secrétaire général doit s'assurer que certains renseignements qu'ils contiennent, qui font l'objet de protections plus étendues dans la Loi sur l'accès, ne soient pas communiqués. C'est le cas notamment des décrets dont la publication est différée, de renseignements qui pourraient porter atteinte à la sécurité de l'État, provenant d'un autre gouvernement, qui pourraient nuire à des négociations ou des procédures judiciaires ou encore de secrets industriels que le gouvernement n'est pas autorisé à divulguer.

Par ailleurs, le secrétaire général voit à l'application d'une convention constitutionnelle qui veut que les documents protégés d'un gouvernement précédent ne puissent être consultés par les membres ou le personnel d'un gouvernement en place, a fortiori si les deux gouvernements ne sont pas formés par le même parti ministériel. (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014, par. V-2.86).

Enfin, d'autres situations demandent au secrétaire général d'agir en gardien du secret des délibérations. C'est le cas notamment lorsque le Vérificateur général demande certains documents produits pour les fins du Conseil des ministres. La réponse peut varier dans le temps ou selon les circonstances. Par exemple, dans le cadre d'un audit du Commissaire au développement durable portant sur les changements démographiques (Vérificateur général, 2010), le secrétaire général, malgré un désaccord avec l'auditeur parlementaire sur la responsabilité du MCE dans ce dossier, a consenti à donner accès à certains des documents protégés, notamment les analyses des secrétariats des comités ministériels, aux fins de l'audit portant avant tout sur certains aspects du processus décisionnel. Les auditeurs devaient consulter les documents sur place, ne pouvaient faire de copie et ne pouvaient les citer directement dans le rapport. En 2019, le secrétaire général a signifié son refus à une demande de la Vérificatrice générale qui souhaitait obtenir les analyses et avis produits au MCE lors de l'étude des dossiers de subventions soumis pour approbation par le ministère de l'Économie et de l'Innovation aux fins d'un audit de performance. Alors que précédemment on s'intéressait au processus, ici, la vérificatrice générale veut être informée de la teneur des analyses produites au MCE aux fins des délibérations du Conseil des ministres. Dans sa lettre, le secrétaire général indique, qu'après avoir pris avis auprès du ministère de la Justice, il ne

peut donner suite à la demande en raison du caractère sensible et stratégique de la teneur des documents et qu'il ne peut, de sa propre initiative, « renoncer à la confidentialité des documents préparés au bénéfice des autorités d'un gouvernement précédent »<sup>42</sup>. Cette position a pu susciter un certain étonnement de la part d'observateurs et d'élus, mais elle prend appui sur la pratique et la jurisprudence.

Il faut retenir de ce qui précède que le secrétaire général doit composer avec un ensemble complexe de conventions constitutionnelles, de règles formelles, de jurisprudence et de pratiques qui balisent le secret des délibérations du Conseil exécutif et que cet amalgame est susceptible d'évoluer dans le temps. Il peut aussi lui arriver de contribuer plus immédiatement à cette évolution. En 2018, j'ai été associé aux travaux préalables à la présentation du projet de loi 179, modifiant la Loi sur l'accès. Entre autres changements, le projet de loi proposait de réduire à 15 ans la période de dérogation aux droits d'accès des documents visés à l'article 33 et d'accorder au secrétaire général la discrétion de communiquer un renseignement avant l'expiration du délai s'il « estime que sa divulgation est manifestement dans l'intérêt public »<sup>43</sup>. Le projet est mort au feuillet, mais rien n'interdit que ces propositions puissent être reprises éventuellement.

Les éléments qui suivent peuvent faire office de conclusion à ce troisième chapitre. Gow (1986) souligne la « continuité dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration québécoise » et que la construction de ce qu'il appelle l'« État provincial » procède, dès 1867, « par vagues successives suivies de périodes de faiblesse ou de repli » (pages 376-8). Il inscrit la création du poste de « secrétaire général du gouvernement » dans les réformes administratives de la Révolution tranquille. Il ressort de ce qui précède qu'on a moins *créé* le poste de secrétaire général du Conseil exécutif que *transformé* le poste de greffier pour

---

<sup>42</sup> Ministère du Conseil exécutif, lettre du secrétaire général et greffier, Yves Ouellet, à la Vérificatrice générale, Guylaine Leclerc, 29 octobre 2019.

<sup>43</sup> *Projet de loi n° 179, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (2018, a. 20-21), [en ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-179-41-1.html>

faire en sorte qu'il s'adapte aux exigences découlant de l'évolution des principaux organismes centraux du gouvernement, à savoir le Conseil des ministres et le ministère du Conseil exécutif, notamment en matière de coordination du processus décisionnel. L'évolution même des attributions du poste révèle davantage la force de la continuité ou de la culture de l'organisation qu'une volonté de réforme marquante. En effet, l'approche législative retenue en 1968 avait pour effet de prévoir deux postes, à savoir le maintien du greffier continuant d'assumer la fonction de sous-ministre du MCE, qui lui est explicitement attribuée depuis 1868, et celui de SG avec un rôle contemporain d'assistance immédiate du Conseil exécutif. Toutefois, rien ne permet de croire qu'il s'agissait là d'une intention affirmée du gouvernement de l'époque. Très rapidement dans l'année qui a suivi, sans tambour ni trompette, le gouvernement a usé de sa prérogative pour ne nommer qu'un seul titulaire pour assumer ces deux fonctions. Des modifications législatives subséquentes confirment cet état de fait et culminent en 1984 avec la disparition de la mention du greffier dans les lois relatives à l'exécutif ; le secrétaire général assumant pleinement depuis les fonctions de sous-ministre et d'assistance. Le gouvernement maintient le titre de greffier par décret, lors de la nomination du titulaire, dans un souci de continuité, mais sans lien immédiat avec les tâches précises qui sont attribuées dans le décret de fonctionnement du Conseil des ministres au secrétaire général. On constate également que le SG voit ses responsabilités se consolider au fur et à mesure des versions successives des décrets pertinents.

L'analyse du cadre normatif qui précède s'intéresse avant tout aux aspects reliés au Conseil exécutif. On doit garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas des seules dispositions législatives et réglementaires ou de l'ordre des directives, notamment du Conseil du Trésor, qui encadrent le travail du secrétaire général et greffier. En effet, même si ces aspects ne sont pas abordés explicitement ici, les obligations et devoirs qui incombent à tous les sous-ministres aux fins de l'administration générale de leur ministère s'appliquent de la même manière, sauf exception, au SG, à titre de sous-ministre du ministère du Conseil exécutif.

Enfin, le cadre normatif ne propose pas une répartition des attributions selon le rôle de *secrétaire général*, d'une part ou le rôle de *greffier*, d'autre part. Tel qu'il se déploie aujourd'hui, le cadre normatif doit plutôt se concevoir, en substance, comme suit : le

gouvernement nomme le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif qui, sous la direction du premier ministre, assiste le Conseil des ministres et administre le MCE. Se rattachent à l'une ou l'autre des branches de cette double fonction, un certain nombre de tâches, provenant de sources diverses, qui à leur tour, contribuent à structurer l'organisation du MCE. C'est la structure ministérielle qui découle de la double fonction du SG qui est abordée dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE 4 : DOUBLE FONCTION ET STRUCTURE MINISTÉRIELLE

---

Le choix d'analyser la structure du MCE en regard de la double fonction du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif s'explique par la nature singulière de sa position. En effet, alors que les lois constitutives des ministères énoncent de manière précise les responsabilités des ministres chargés de les diriger, énoncés qui donnent la matrice de la structure ministérielle, on ne retrouve rien de comparable dans les lois sur le MCE et sur l'exécutif. La mention commune à ces deux lois est que le premier ministre préside le MCE qu'il est de droit président du Conseil exécutif. Le SG, pour sa part, comme on l'a vu précédemment, administre le MCE, sous la direction du premier ministre. De même, dans la *Loi sur l'exécutif*, le SG assiste le Conseil dans ses fonctions, sans que lesdites fonctions soient décrites. La double fonction du secrétaire général peut donc servir de point de repère fonctionnel pour l'analyse de la structure ministérielle.

Dans cette perspective, en considérant l'organigramme actuel du MCE, on relie dans un premier la structure aux deux branches de la double fonction du secrétaire général et greffier à savoir celle d'assistance au Conseil des ministres, d'une part, et celle d'administration du ministère, d'autre part. Par la suite, chacune des deux branches fait l'objet d'une description particulière. Enfin, la dernière section de ce chapitre, dans une optique de transition avec les chapitres suivants, porte sur les titulaires ayant occupé le poste depuis 1968.

### 4.1 La structure ministérielle

L'organigramme actuel du MCE qu'on retrouve à l'annexe A, laisse entrevoir d'un premier coup d'œil, l'incidence de la double fonction du SG qui structure le ministère. On y retrouve quatorze secrétariats et une direction générale. Des treize secrétariats, six sont présentés comme des secrétariats de mission, répondant à des mandats qui ne sont pas immédiatement reliés au mandat premier du ministère du Conseil exécutif, mais qui y ont été rattachés au fil du temps pour des raisons de choix des premiers ministres concernés. À cet égard, le MCE assume aujourd'hui un rôle analogue à celui joué à une autre époque par le Secrétariat de la

province qui servait de port d'attache à différentes structures administratives qu'on ne souhaitait pas forcément, à un moment donné, constituer en ministère (Gow, 2010, et Harvey, 2016).

La figure 1 qui suit illustre cette double fonction en considérant la répartition des tâches découlant du cadre normatif discuté dans le chapitre précédent.

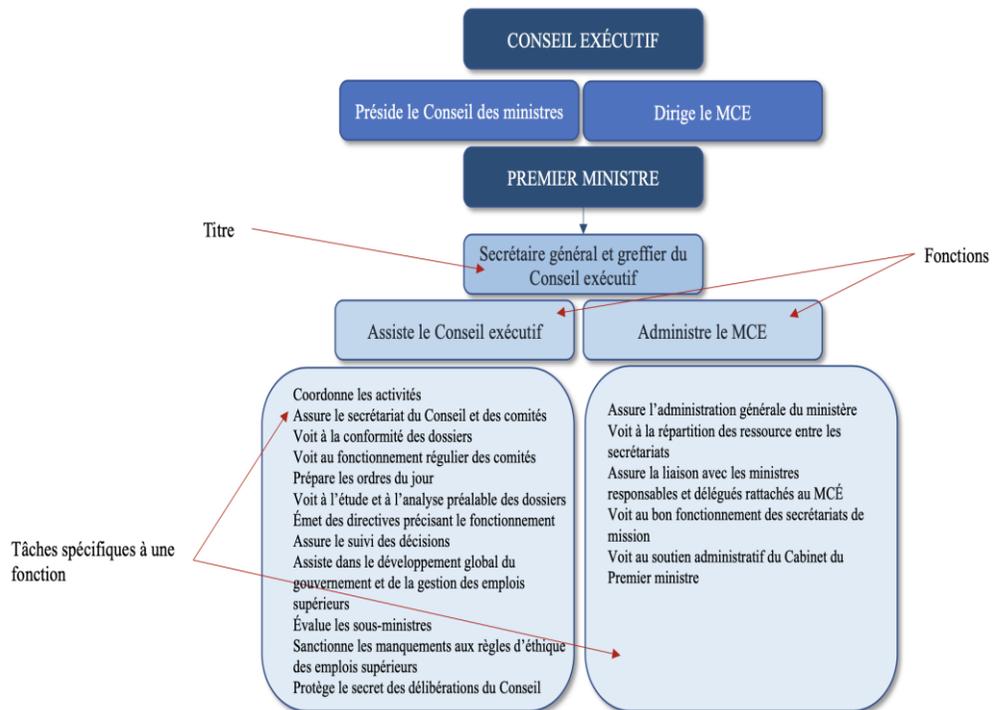


Figure 1. La double fonction du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif

Il est possible de répartir les unités administratives (secrétariats et direction générale) mentionnées à l'organigramme selon qu'elles s'inscrivent sous la fonction d'assistance du Conseil exécutif ou d'administration du MCE. Le résultat de cet exercice est illustré à la figure 2 ci-après.

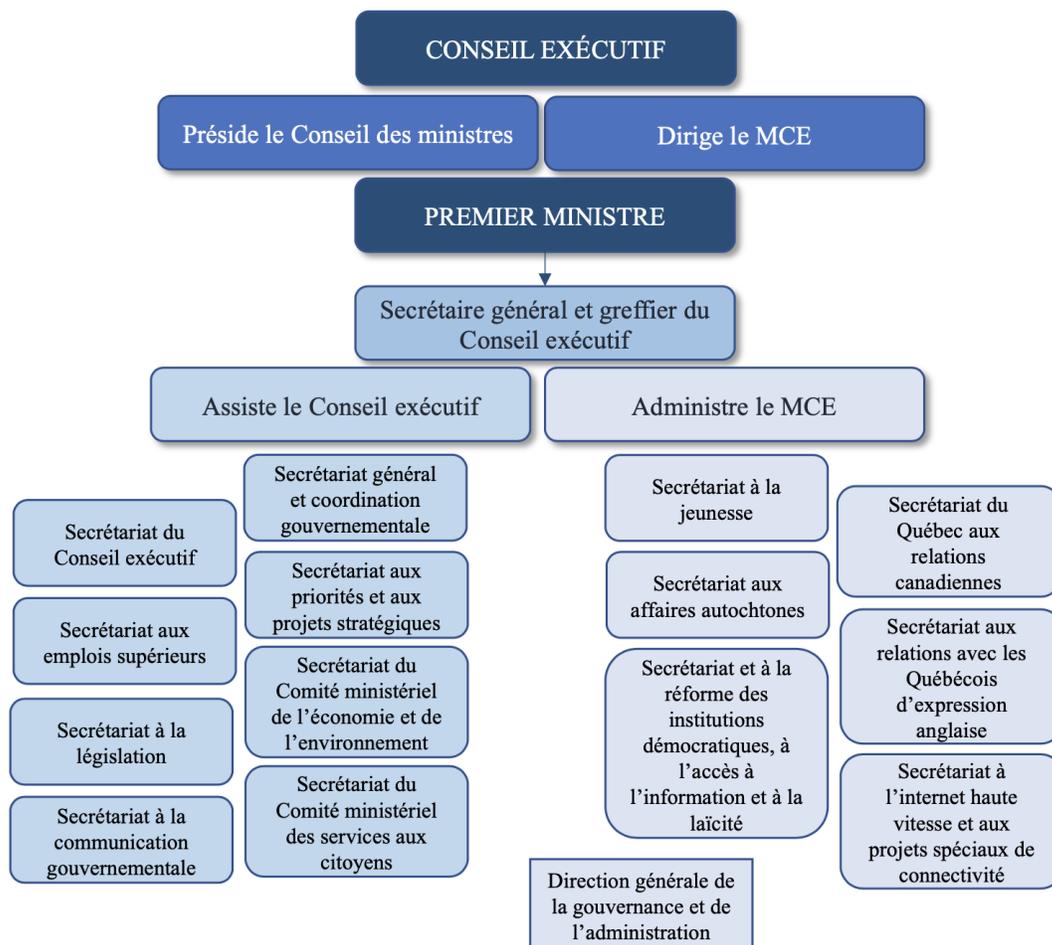


Figure 2. Structure du MCE selon la double fonction d'assistance et d'administration

Les observations qui suivent concernent le déploiement de la structure ministérielle actuelle. Au même titre que des changements ont été apportés dans le temps aux règles de fonctionnement du Conseil exécutif ou au nombre et aux mandats des comités ministériels, la structure a aussi fait l'objet de changements au fil du temps. Ces changements, dont certains seront mentionnés plus loin, n'ont pas pour effet de modifier la répartition selon les deux branches de la double fonction du SG.

## 4.2 La fonction d'assistance du Conseil exécutif

Ce sont huit secrétariats qui contribuent directement à assister le Conseil exécutif. Un premier secrétariat, mis sur pied à la suite de l'arrivée du gouvernement actuel, est expressément dédié à soutenir le secrétaire général et à appuyer la coordination gouvernementale. Auparavant, le SG pouvait s'adjoindre un secrétaire adjoint ou un cadre pour l'assister dans ses tâches plus immédiates de coordination, sans pour autant constituer un secrétariat sous la responsabilité d'une ou d'un secrétaire général associé.

L'organigramme indique qu'une secrétaire générale associée est responsable à la fois du Secrétariat du Conseil exécutif (SCE) et du Secrétariat à la législation (SL). Il s'agit d'une combinaison nouvelle apparue à la suite du départ au printemps 2020 du secrétaire général associé responsable du Secrétariat du Conseil exécutif. Le temps dira s'il s'agit là d'un arrangement temporaire ou encore d'une initiative durable.

Ces deux exemples illustrent la plasticité de la structure que peut modeler le SG pour accomplir les tâches qui lui incombent, notamment pour tenir compte des personnes dont il veut ou peut s'entourer selon les circonstances.

Le SCE est habituellement associé aux tâches relevant d'un «greffe». Mais son rôle ne se limite pas à consigner, à rédiger et à colliger, loin de là. C'est un rouage essentiel aux fins de la coordination. Il est responsable des tâches plus immédiates de réception des dossiers, d'assurer qu'ils soient complets et conformes, d'assurer que les ministères et organismes concernés donnent leur avis pour l'étude des dossiers en comités ministériels, que les avis et recommandations de ces derniers soient bien reçus et les dossiers complets avant d'être soumis au Conseil des ministres. C'est généralement le point de chute de toutes les demandes de dérogation aux règles de fonctionnement. C'est à partir de cette matière que le SCE dresse les échéanciers et prépare les projets d'ordre du jour pour le SG et le premier ministre. C'est aussi le SCE qui confectionne et gère les accès aux dossiers électroniques pour les séances du Conseil des ministres. C'est aussi ce secrétariat qui fait la liaison avec le lieutenant-gouverneur. Il voit à la rédaction des mémoires de délibérations et des décisions dont il assure les suivis. L'équipe de ce secrétariat est appelée au quotidien à assumer une grande partie de

la coordination à l'interne du MCE et auprès des ministères et organismes qui dirigent leurs dossiers vers le MCE. En d'autres termes, c'est là que se trouve la gestion du trafic. Le SCE est aussi la mémoire institutionnelle en ce qui concerne les structures gouvernementales et ministérielles. C'est là que se préparent les décrets concernant les responsabilités ministérielles lors de l'assermentation des ministres et que sont consignés les serments. C'est aussi le titulaire du SCE qui assume la liaison avec le ministère de la Justice et le Procureur général lors des procédures judiciaires. Enfin, c'est fréquemment le titulaire du SCE qui agit comme responsable de l'application de la Loi sur l'accès au MCE et qui le représente devant la Commission d'accès à l'information, le cas échéant.

Le SL, comme son nom le suggère, appuie le Comité de législation dans l'étude des projets de loi. Son travail est rythmé à la fois par le calendrier et la procédure parlementaires, d'une part et par le processus décisionnel du gouvernement, d'autre part. Pour la planification de ses travaux, le SL reçoit à des dates précises les intentions législatives des ministères et organismes. Ce matériau sert au SG et au premier ministre à établir l'ordre de priorités qui guidera le travail. Cet ordre évolue selon l'état d'avancement des dossiers au gouvernement ou à l'Assemblée nationale, des situations particulières ou urgentes et est constamment mis à jour. Il fournit son avis au Comité sur les projets soumis et s'assure de la conformité du projet avec les décisions du Conseil des ministres. Il achemine au SCE les recommandations du Comité. Ce travail entraîne une concertation étroite avec le ministère de la Justice, les ministères proposant des projets de loi, le secrétariat général de l'Assemblée nationale et le leader du gouvernement à la « Chambre » comme le veut l'expression consacrée. Le travail du SL ne s'arrête pas à la présentation d'un projet de loi. Il a aussi la responsabilité d'assurer le suivi des amendements qui peuvent être apportés à un projet de loi en cours de route et veille à ce que le Comité ou le Conseil des ministres soient saisis des changements envisagés lorsque requis.

On retrouve deux secrétariats dont le mandat consiste à soutenir le travail des comités dits multisectoriels, à savoir le Secrétariat du Comité ministériel de l'économie et de l'environnement (SCMEE) et le Secrétariat du Comité ministériel des services aux citoyens (SCMSC). Chaque secrétariat est sous la responsabilité d'un secrétaire général associé. Outre

la formule actuelle qui prévoit un secrétariat par comité, d'autres formules ont été déployées dans le temps selon les besoins. On a vu des variations sur les thèmes d'un secrétariat *des* comités ministériels, sous la responsabilité d'un secrétaire général associé coordonnant le travail d'autres secrétaires généraux associés ou adjoints responsables d'un ou de plusieurs comités ou encore de secrétaires généraux associés responsables de plus d'un secrétariat. Si les comités ont chacun leurs domaines, les secrétariats ne travaillent pas de manière isolée. Bon nombre de dossiers doivent être étudiés par les deux comités ou plus le cas échéant. S'est développée depuis la fin du mandat de Jean Charest, la pratique de procéder à des analyses conjointes permettant de donner une vue d'ensemble, en particulier des enjeux problématiques. Il faut garder à l'esprit que le travail de ces secrétariats ne consiste pas à reprendre le travail ou à se substituer aux ministères et organismes. Les analystes s'assurent que les informations requises pour un dossier soumis soient fournies et attirent l'attention des ministres sur les éléments principaux et les enjeux cruciaux de manière à prendre la décision la plus éclairée possible. En pratique, ces secrétariats sont en itérations constantes avec les autres secrétariats de l'exécutif, le secrétariat du Trésor et les promoteurs des dossiers, à l'affût des enjeux, des positions divergentes et peuvent être activement impliqués dans la recherche de solutions et sont appelés à traduire ces positions dans les recommandations des comités au Conseil des ministres.

Le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques (SPPS) apporte son soutien au SG, et au Conseil des ministres, par la réalisation de travaux d'analyse, d'élaboration, de coordination et de suivi des priorités et des enjeux stratégiques du gouvernement. Il sera mis à contribution lors de manière intensive sur des dossiers qui commandent une attention immédiate ou qui demandent une attention soutenue sur une longue période. Il agira comme cheville ouvrière lors d'activités demandant une vision d'ensemble des activités gouvernementales, à l'étude des crédits, par exemple, ou lors des périodes de transition à la suite d'un changement de gouvernement ou de premier ministre. Le SPPS sera aussi appelé à soutenir les travaux du Comité des priorités et des projets stratégiques lorsque celui-ci est formé. En effet, certains premiers ministres ne jugent pas opportun de former un tel comité. De même, les tâches du SPPS pourront varier selon que le mandat du comité consiste à

formuler des recommandations, comme c'était le cas lors de sa mise sur pied en 1976 ou qu'il est appelé à intervenir en amont afin de dégager des orientations ou des alignements dans le cheminement des dossiers comme c'était le cas sous les gouvernements Charest, Marois et Couillard notamment. Dans un cas comme dans l'autre, le travail de soutien du SPPS porte avant tout sur la cohérence et la pertinence d'orienter un dossier dans une direction donnée en prévision d'une décision à venir.

Le Secrétariat aux emplois supérieurs (SES) voit à la préparation de l'ensemble des dossiers de nominations du gouvernement et de détermination des conditions de travail par le gouvernement des personnes nommées par l'Assemblée nationale lorsque la loi le prévoit. Il s'assure que les processus de sélection se déroulent conformément aux règles prévues et que les candidats déclarés éligibles ou recommandés respectent les conditions ou les critères requis. Il assiste le secrétaire général aux fins de l'application du décret sur la rémunération et les conditions de travail des titulaires d'emplois supérieurs. Depuis 2017, le SES voit à la diffusion sur son site Web des informations sur les durées de mandats, les postes disponibles ainsi que sur les appels de candidatures. Les personnes intéressées peuvent aussi soumettre des candidatures spontanées. Le SES propose des programmes d'accueil des titulaires et de formation, en particulier de la relève. Il coordonne les activités d'évaluation des titulaires et assiste le SG aux fins de l'évaluation des sous-ministres. Il assure aussi un rôle-conseil auprès des titulaires pour les questions touchant leur carrière, l'éthique et les conditions de travail.

Le Secrétariat à la communication gouvernementale (SCG) est l'unité administrative du MCE qui plonge ses ramifications dans les ministères. Son rôle a évolué de manière sensible au fil des 20 dernières années. Le SCG a d'abord été conçu, sous le gouvernement Landry, comme un instrument de coordination des budgets et des priorités de publicité gouvernementale à des fins d'efficacité et d'économie. En résumé, les ministères se faisaient compétition les uns les autres pour l'espace publicitaire en fonction de leurs priorités respectives, sans égard pour leur position dans le portrait des priorités gouvernementales. On lui a ensuite rattaché les directeurs des directions de communications des ministères afin de renforcer la cohésion des stratégies et des activités de communications gouvernementales et ministérielles sous le gouvernement Charest. L'idée poursuivie consistait à assurer une unité

de direction dans l'organisation des activités dont le nombre augmentait considérablement, notamment en raison de l'importance accrue des sites Web et des réseaux sociaux. À l'époque, même les journalistes se plaignaient du manque de coordination des conférences de presse des ministres. Enfin, sous le gouvernement Couillard, l'ensemble du personnel des directions des communications a été rapatrié au MCE, à la fois pour une gestion plus efficace des ressources et de la mobilité des personnes ainsi que pour favoriser la cohérence et la cohésion du message ainsi que de la signature visuelle de la communication gouvernementale, en considérant les priorités du gouvernement et leur évolution. À cet égard, il apporte son soutien à un comité ministériel chargé de coordonner la communication gouvernementale lorsque le Conseil des ministres décide d'en former un. Il est aussi directement impliqué dans les stratégies de communication lors des crises affectant le gouvernement ainsi que lors de l'organisation et la coordination des grands événements publics que le gouvernement tient.

De création récente, le Bureau de coordination de la Lutte contre le racisme, sous l'autorité du ministre responsable, voit à la coordination et au suivi des mesures annoncées dans le plan d'action adopté à la suite de la présentation du rapport du Groupe d'action contre le racisme remis en décembre 2020.

Les secrétariats et le bureau décrits ci-haut ont en commun le mandat de soutenir le secrétaire général dans sa fonction d'assistance au Conseil exécutif. La responsabilité du SG à l'égard de ces secrétariats comporte deux facettes. Il doit voir à ce que chaque secrétariat remplisse son mandat, d'une part, mais il doit aussi s'assurer qu'ils fonctionnent de concert, à l'instar d'un mécanisme d'horlogerie, sans quoi le Conseil des ministres ne pourra obtenir l'heure juste en temps opportun, c'est-à-dire à chaque fois qu'il se réunit en séance. Certains aspects pratiques de cette contrainte temporelle sont abordés au chapitre suivant.

### **4.3 La fonction d'administration du MCE**

Le secrétaire général et greffier a aussi pour fonction d'administrer le MCE. À cet égard, la dimension administrative est comparable à celle qui échoit à tout sous-ministre, sous réserve de deux particularités. La première réside dans la présence des secrétariats de mission dont le nombre et les mandats peuvent varier dans le temps. La deuxième particularité tient au fait que ces secrétariats sont soit sous l'autorité du premier ministre, soit sous la responsabilité de ministres. Cette configuration vient ajouter un degré de complexité à la tâche du sous-ministre du MCE dont il doit tenir compte.

Tout d'abord, il ne faut pas conclure du fait que ces secrétariats ne sont pas constitués en ministères, qu'ils remplissent des fonctions qu'on pourrait qualifier d'ancillaires. Au contraire, les mandats respectifs de ces secrétariats reposent sur un haut degré d'interactions auprès de différents ministères et organismes et participent activement à la coordination de l'activité gouvernementale dans leurs domaines de compétence. En ce sens, ils participent du cœur de la mission du MCE comme organisme central. Ils tirent en grande partie de leur capacité d'intervention précisément de leur rattachement au « ministère » du premier ministre.

D'ailleurs, trois de ces secrétariats sont sous la responsabilité immédiate du premier ministre. Le Secrétariat à la jeunesse (SAJ) a notamment pour mandat de coordonner l'élaboration et le suivi de la politique jeunesse du gouvernement. Il administre aussi certains programmes destinés aux organismes œuvrant dans le domaine. Le Secrétariat aux relations avec les Québécois d'expression anglaise (SRQEA), de création récente sous le gouvernement Couillard, voit à la prise en compte des préoccupations des communautés anglophones dans les orientations et les décisions gouvernementales. Le premier ministre Legault a décidé d'assumer la responsabilité du SRQEA à la suite de la formation de son cabinet. Enfin, le Secrétariat à l'Internet haute vitesse et aux projets spéciaux de connectivité (SIHVPSC) est né de la préoccupation du premier ministre d'accélérer le déploiement des services Internet haute vitesse dans les régions et de mieux coordonner les efforts gouvernementaux en ce sens ; mandat jusqu'alors confié au ministère de l'Économie et de l'Innovation. Bien que ces

secrétariats ne soient pas sous l'autorité de ministres, trois adjoints parlementaires assistent le premier ministre aux fins du pilotage politique des dossiers en lien avec les acteurs concernés et les hauts fonctionnaires qui les administrent.

Les trois autres secrétariats sont sous l'autorité de ministres, qui peuvent aussi assumer d'autres responsabilités ministérielles. Le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC), appellation donnée sous le gouvernement Couillard au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, a notamment pour mandat d'assurer l'ensemble des négociations découlant du dossier constitutionnel ainsi que de contribuer aux négociations sectorielles avec le gouvernement fédéral et les autres provinces et territoires, de coordonner les relations avec la francophonie canadienne, de voir à la défense et à la promotion des intérêts du Québec, et d'administrer les bureaux du Québec en poste ailleurs au Canada. Il anime le réseau des « unités de relations canadiennes » au sein des ministères. La ministre responsable du SQRC est aussi Présidente du Conseil du Trésor et responsable de la Réforme des institutions démocratiques. L'attribution de multiples responsabilités ministérielles au ministre de tutelle du SQRC est pour ainsi dire la règle depuis la création du Secrétariat qui a pris la relève du ministère des Affaires intergouvernementales canadiennes en 1984 à la suite du réalignement constitutionnel du gouvernement Lévesque vers la fin de son mandat.

Le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) coordonne l'ensemble de l'action gouvernementale en milieu autochtone et voit à établir des relations harmonieuses entre les Premières Nations, les Inuits et le gouvernement. Il assure la négociation des ententes avec les communautés autochtones et, en raison de la présence active du gouvernement fédéral, collabore étroitement avec le SQRC. Il administre certains programmes d'aide aux communautés autochtones. De plus, le SAA chapeaute un réseau de coordonnateurs présents dans chacun des ministères qui le soutient dans son travail. Enfin, le SAA est dirigé par un ministre dont c'est la seule responsabilité.

Le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité (SRIDAIL) se distingue à la fois par son mandat et par la tutelle ministérielle. À

l'origine, comme on l'a vu plus tôt, le gouvernement Lévesque a mis sur pied le Secrétariat à la réforme électorale et Louis Bernard en fut le premier secrétaire général associé. Après la réforme des années 70, le secrétariat fut plus ou moins en dormance jusqu'à sa réanimation sous le gouvernement Landry en 2002, sous l'appellation de Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques pour voir à l'organisation des « états généraux » sur le même thème. En février 2005, à la suite du démantèlement du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), le gouvernement Charest omit d'attribuer la responsabilité de la Loi sur l'accès à un ministre et la direction responsable de l'accès au MRCI s'est retrouvée dans les limbes bureaucratiques quelques semaines jusqu'à ce que Benoît Pelletier accepte d'ajouter ce mandat à ceux qu'il assumait déjà<sup>44</sup>, mais à une condition. Il ne souhaitait pas devoir faire affaire avec un autre sous-ministre. Qu'à cela ne tienne, le gouvernement décida d'intégrer la direction en question au MCE et d'ajouter à un secrétariat en place pour créer le Secrétariat à la Réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, le SRIDAI. La formule tient depuis si ce n'est que le gouvernement Legault décida de lui ajouter la responsabilité de la laïcité pour lui donner l'appellation qu'on lui connaît aujourd'hui.

Il n'est pas rare qu'une ou un ministre se voie attribuer la responsabilité d'un secrétariat rattaché au MCE en plus d'un ministère. Ce qui est plus rare, c'est de voir trois ministres se partager la tutelle du même secrétariat, en plus d'autres responsabilités ministérielles, comme c'est le cas pour le SRIDAIL au moment d'écrire ces lignes. En effet, le portefeuille ministériel de la Réforme des institutions démocratiques et de la Réforme électorale échoit à Sonia LeBel (présidente du Conseil du Trésor, ministre responsable de l'Administration gouvernementale, des relations canadiennes et de la Francophonie canadienne), l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels est, depuis janvier 2021, sous la

---

<sup>44</sup> Ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, à compter du 17 mars 2005. Voir biographie, Assemblée nationale, [en ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/pelletier-benoit-4801/biographie.html>

responsabilité d'Éric Caire (ministre de la Cybersécurité et du numérique depuis janvier 2022) et le SRIDAIL apporte son soutien dans le dossier de la laïcité et de la réforme parlementaire à Simon Jolin-Barrette (Leader du gouvernement, ministre de la Justice et de la Langue française). En d'autres termes, le SRIDAIL fournit un exemple particulier de la plasticité des structures administratives et ministérielles.

Une dernière caractéristique des secrétariats de mission concerne leur pérennité. Le SAA (1978), le SAJ (1983) et le SQRC (1984) sont implantés au MCE depuis une très longue période. Ils contribuent à donner au SG une vue d'ensemble à la fois immédiate et étendue sur des enjeux complexes aux nombreuses ramifications. Aussi, ils consolident le rôle de coordination du MCE de manière tangible. Seul le temps dira si le SRQEA se taillera une niche comparable. En ce qui concerne le SRIDAIL, son mandat dépend de la volonté du premier ministre de maintenir les dossiers dont il s'occupe dans le giron du MCE, soit la réforme des institutions, l'accès à l'information et la laïcité. Il en va de même du SIHVPSC qui répond à une préoccupation ponctuelle, comme d'autres secrétariats à d'autres époques ont été mis sur pied et ensuite transférés ou encore abolis. Cela dit, le secrétaire général doit assumer pleinement son rôle de sous-ministre face à l'ensemble des secrétariats de mission, peu importe la configuration qui leur sera donnée.

Un mot de la Direction générale de la gouvernance et l'administration (DGGA) pour clore cette section. Sans surprise, il s'agit de l'unité qui apporte son soutien administratif au SG ainsi qu'à l'ensemble des unités et du personnel du MCE. Au même titre que les unités remplissant un rôle analogue dans les autres ministères, la direction apporte son appui aux secrétaires généraux associés et secrétaires adjoints responsables de secrétariats, au cabinet du premier ministre ainsi qu'aux cabinets ministériels rattachés au MCE.

#### 4.4 Les titulaires

Afin de compléter ce chapitre, il est utile de formuler certaines observations sur les titulaires du poste de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif de manière à faire le pont entre les éléments plus abstraits ou formels abordés jusqu'ici et les aspects plus pratiques ou immédiats de l'exercice de la fonction qui suivront dans les prochains chapitres.

Depuis la modification législative de 1968, quatorze titulaires ont assumé les fonctions reliées à ce poste. Alors qu'au fédéral et dans plusieurs provinces canadiennes des femmes ont été nommées pour assumer les postes équivalents, au Québec, seuls des hommes ont été choisis par les premiers ministres qui se sont succédé. Le tableau à l'annexe C donne la liste de ces titulaires.

Tous ont en commun, sauf dans un cas (Iglesias) d'avoir servi dans les organismes centraux (MCE, SCT, MF et MJQ) à un titre ou à un autre et ont fait carrière dans le secteur public. À l'exception de St-Gelais qui avait fait carrière au seul MF avant son premier mandat, les autres titulaires ont un parcours professionnel les ayant conduits, outre leurs passages dans les organismes centraux, dans différents organismes et ministères avant d'être nommés SG. Iglesias est le seul à avoir fait carrière dans le secteur de la santé, tant à l'université que dans le secteur public. Cinq titulaires ont par ailleurs fait des incursions dans le secteur privé avant d'être nommés (Chouinard, Morin, Bolduc, Bernard et Dicaire).

Le fait d'avoir été sous-ministre d'un ministère n'est pas un passage obligé pour accéder à la fonction. En fait, huit titulaires ont administré des ministères à titre de sous-ministres. Quatre titulaires (Bernard, Carpentier, Bibeau et Fortier) ont administré des secrétariats du MCE avec rang et privilège de sous-ministre. Deux titulaires n'avaient pas occupé de fonction de sous-ministre avant leur nomination à titre de secrétaire général (Morin et St-Gelais).

Deux titulaires ont d'abord été nommés par intérim (Morin et de Tilly) avant d'être confirmés. De même, deux titulaires ont été nommés à deux occasions différentes sous deux premiers ministres différents (Bernard : Lévesque et Parizeau ; St-Gelais : Landry et Marois). Deux titulaires ont servi plus d'un premier ministre à l'occasion de l'élection d'un nouveau

gouvernement (Chouinard : Bertrand et Bourassa ; Coulombe : Bourassa et Lévesque). En fait, depuis cette dernière transition, le changement de parti ministériel à la suite des élections entraîne la nomination d'un nouveau SG.

Trois titulaires ont servi deux premiers ministres à l'occasion de changements de premiers ministres au cours d'une même législature pour le même parti ministériel (Bernard, Lévesque et Johnson ; Morin, Bourassa et Johnson ; Carpentier, Parizeau et Bouchard). Au total, onze titulaires n'ont servi qu'un seul premier ministre.

Huit titulaires du poste sont des fonctionnaires de carrière. Cinq d'entre eux ont une expérience de cabinets politiques, soit à l'Assemblée nationale, auprès d'un ministre ou du premier ministre (Bernard, Carpentier : PQ ; Morin, Bibeau et Fortier : PLQ). Le premier titulaire, Chouinard, a été sous-ministre avant d'être candidat progressiste-conservateur lors des élections fédérales de 1968 dans la circonscription de Matane.

Morin aura eu le mandat continu le plus long, près de 8 ans. Bernard aura servi pour une période comparable, mais en deux mandats. Les mandats de deux titulaires (Chouinard et Bibeau) se distinguent par une durée plus longue, respectivement sept et cinq ans, que les trois ans ou quatre ans observés pour quatre autres titulaires. St-Gelais sera en fonction pour deux courts mandats, le premier d'à peine plus de deux ans, le deuxième pour environ 19 mois. Carpentier verra son mandat prendre fin de façon prématurée après un peu plus de 2 ans. Plusieurs titulaires connaissent des mandats courts de deux ans ou moins. Deux titulaires (Bolduc, Paquin) sont en fonction environ une année. Le mandat le plus bref, celui de Fortier, fut de 10 mois.

Outre les circonstances particulières, le contexte entourant l'entrée en fonction peut expliquer la grande variabilité de la durée des mandats. On distingue deux catégories de mandats de secrétaires généraux qui se subdivisent chacun en deux sous-catégories. La première catégorie regroupe les mandats courts de transition. On retrouve dans un premier temps la transition où un SG a pour rôle de voir à l'installation d'un nouveau gouvernement. Bolduc a réalisé un tel mandat. L'autre sous-catégorie de mandat de transition est celle de fin de mandat gouvernemental. St-Gelais (1er mandat), Paquin et Fortier assument de tels rôles. Coulombe

assume respectivement une fin de mandat gouvernemental avec le gouvernement de Bourassa en 1975 et voit à l'installation du gouvernement Lévesque en 1976.

La deuxième catégorie est celle des mandats « pléniers ». Généralement plus longs, ces mandats ne supposent pas une finalité autre que celle de remplir la fonction d'une manière qu'on peut qualifier d'indéterminée. Une première sous-catégorie pourrait se présenter comme les mandats initiaux qui coïncident avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement ou d'un nouveau premier ministre. Ainsi, Bernard (2<sup>e</sup> mandat), Dicaire, St-Gelais (2<sup>e</sup> mandat) et Ouellet entrent en fonction dès le premier jour de la formation d'un nouveau gouvernement. La deuxième sous-catégorie est celle des mandats de relève, c'est-à-dire lorsqu'un secrétaire général est appelé à succéder à un secrétaire général de transition ou qui doit quitter son poste en cours de mandat. Bernard (1<sup>er</sup> mandat), Morin et de Tilly s'inscrivent dans ce groupe.

On retrouve aussi des mandats hybrides qui émergent selon l'évolution de la situation. Bibeau est nommé en 2006 dans le dernier droit du premier mandat du gouvernement Charest dans ce qui apparaît comme une période de fin de mandat gouvernemental. Mais l'élection du gouvernement libéral minoritaire en 2007 et celle majoritaire de 2008 lui permettront de poursuivre et d'assumer un mandat plénier. Approché d'abord pour un mandat de transition d'une année en 2014, Iglesias restera jusqu'au tout début de 2018 en raison de ses liens personnels très étroits avec le premier ministre.

La diversité des parcours se retrouve aussi à la fin des mandats. Ainsi, aucun titulaire n'a eu à quitter ses fonctions en raison d'un manquement grave ou d'une quelconque controverse. Deux titulaires (Chouinard et Morin) ont été nommés juges, mettant ainsi fin à leurs mandats respectifs. Deux titulaires ont dû quitter leur poste en raison de sérieux problèmes de santé (Carpentier, Dicaire). Dans le cas de Dicaire, il a été appelé par la suite à remplir certains mandats ponctuels mettant à profit son expérience et ses connaissances de l'appareil public. Deux autres titulaires partent pour assumer la direction de sociétés d'État (Coulombe et Bibeau). Coulombe poursuivra une fructueuse carrière dans le secteur public par la suite à différents titres. À la suite de sa deuxième nomination, Bernard quitte en septembre 1995 au terme du mandat d'un an qu'il avait accepté à la demande de Jacques Parizeau à la suite des

élections du 12 septembre 1994 (Sarra-Bournet, p. 147). Iglesias, de son côté, décide en 2018 de quitter pour la retraite, imminente à l'époque où le premier ministre Couillard l'en avait éloigné au printemps 2014.

Dans les autres cas, c'est un changement de premier ministre qui entraîne le départ des secrétaires généraux. Bernard quitte le secteur public pour le secteur privé en 1985. S'il accepte de rester pour procéder à l'assermentation du gouvernement Bourassa en décembre, il n'envisage pas de poursuivre sous un gouvernement libéral. Michel Noël de Tilly est remplacé peu de temps après l'arrivée de Bernard Landry. St-Gelais sera appelé en 2003 et en 2014 à diriger des organismes publics à la suite des défaites des gouvernements Landry et Marois. Il en va de même pour Paquin à la suite de la fin du gouvernement Charest. Fortier, à la fin du mandat du gouvernement Couillard, sera prêté à l'Université Laval.

Que retenir de ce portrait synthétique de différentes caractéristiques des secrétaires généraux et greffiers du Conseil exécutif ? Tout d'abord, la durée en fonction des SG varie considérablement et, depuis le mandat de Guy Coulombe, elle ne se prolonge plus au-delà d'un changement de gouvernement. Dans le cas d'un changement de premiers ministres pour un même parti ministériel en cours de mandat, le dernier à avoir fait le passage est Carpentier. De façon particulière, le mandat d'un SG est étroitement associé à celui d'un premier ministre. Enfin, les premiers ministres sont aujourd'hui davantage susceptibles de travailler avec plusieurs secrétaires généraux que l'inverse. Bourassa, Lévesque, Bouchard et Couillard ont travaillé avec deux secrétaires généraux chacun. Charest, pour sa part, aura nommé trois secrétaires généraux au cours de ses trois mandats de gouvernement. Inévitablement, ces situations teintent la façon dont les secrétaires généraux peuvent s'acquitter de leurs tâches.

Reprenons la discussion sur la nomination du SG amorcée précédemment <sup>45</sup>. Le premier ministre exerce donc sa discrétion et choisit la personne dont il proposera la nomination au Conseil des ministres. À défaut d'une étude sur les motifs explicitant les choix par les

---

<sup>45</sup> Voir p. 47

intéressés, on peut évoquer certains éléments considérés, selon ce qui est décrit précédemment et ce qu'enseigne l'expérience. Le choix est discrétionnaire, mais il n'est pas arbitraire. La fonction est unique et nécessite une expérience approfondie du secteur public ainsi qu'une connaissance certaine du rôle des organismes centraux. Elle demande aussi la capacité et le jugement permettant d'articuler l'interface entre le politique et l'administratif à un haut niveau de responsabilité. La personne devra inspirer suffisamment confiance au premier ministre en sa capacité d'effectuer le travail. Le premier ministre devra avoir un degré élevé d'assurance que la personne sera aussi perçue comme tel par les ministres de son cabinet, la haute fonction publique ainsi que par son entourage immédiat, d'une part, et capable d'en faire la preuve rapidement, d'autre part. Il pourra considérer la formation, l'expérience, les habiletés que l'éventuel titulaire devrait posséder, répondre à certaines attentes ou encore partager certains intérêts. Ces facteurs seront pondérés différemment, selon que le premier ministre cherche quelqu'un pour amorcer le tout premier mandat du gouvernement qu'il préside ou pour prendre le train en marche, qu'il doive remplacer le secrétaire général au pied levé ou pour le dernier droit d'un mandat. Par-delà l'expérience et les qualités du titulaire, le premier ministre voudra aussi choisir quelqu'un avec qui il sera facile de communiquer et d'échanger régulièrement.

Tout premier ministre est conscient que ce choix n'est pas anodin et qu'il ne pourra pas se raviser au bout de quelques mois sans soulever des doutes sur son propre jugement. De même, tout SG, en acceptant l'invitation du premier ministre, doit avoir l'assurance raisonnable qu'il sera en mesure non seulement d'accomplir la tâche, mais aussi de s'adapter aux situations plus ou moins difficiles qui ne manqueront pas de survenir et qu'il ne pourra pas quitter le navire au premier vent contraire sans nuire au gouvernement qu'il s'engage à servir.

S'il ne connaît pas déjà une personne qui pourrait assumer ce rôle, il consultera un cercle restreint de personnes de confiance qui lui feront des suggestions. Des rencontres avec un nombre limité de candidats pourront avoir lieu, ou à tout le moins avec le candidat le plus sérieux, pour confirmer l'intérêt réciproque entre le premier ministre et le candidat. Pourrait-on envisager, comme en Grande-Bretagne, de former un comité de sélection, formé de hauts

fonctionnaires et d'anciens politiciens réputés pour recommander des candidatures au premier ministre aux fins de nommer un secrétaire général ? En théorie, comme en pratique, tout est possible et rien n'empêche de penser qu'un processus analogue puisse faire œuvre utile. Mais en bout de course, tout dépend du contexte et de la volonté du premier ministre.

Tout d'abord, le contexte de Grande-Bretagne, où la distance entre le politique et l'administratif est, du moins traditionnellement, plus grande qu'ici, ne favorise pas forcément un emprunt spontané. De même, un tel mécanisme suppose des délais, des échéances et des intérim, auxquels les institutions britanniques sont rompues, mais qui s'accommoderaient mal de la pratique développée au cours des 50 dernières années où, rapidement, le premier ministre peut compter sur le SG qu'il a choisi, soit en début de mandat, soit en cours de route. On observe aussi une pratique particulière au Québec lors des changements de gouvernement à la suite d'élections générales. Depuis 1994, le gouvernement sortant nomme le secrétaire général que le nouveau premier ministre désigne de manière qu'il soit en fonction au moment de procéder à la prestation de serment des ministres du nouveau cabinet, marquant ainsi de manière immédiate le changement d'administration.

Dans la mesure où, en bout de course, c'est le choix du premier ministre, on imagine mal ce dernier ou cette dernière, pour un poste de cette importance, se contenter de choisir parmi des candidatures qui lui conviennent plus ou moins pour une raison ou une autre, dans le seul but de respecter un processus bureaucratique de sélection. Il ne voudra probablement pas donner l'impression que c'est l'Administration qui lui dicte ses choix. Il prendra les dispositions nécessaires, tacitement ou explicitement, pour qu'un candidat qui lui convient se retrouve dans la liste des recommandations, s'il y en a plus qu'une. De même, aucun comité digne de ce nom ne voudra voir son travail désavoué par le refus d'un premier ministre de considérer les candidatures suggérées. Dès lors, quelle est l'utilité pratique d'un tel mécanisme ? Un vernis plus épais d'indépendance du nouveau titulaire comme certains l'évoquent ? On peut en douter à la lumière de l'expérience récente du départ du secrétaire du Cabinet du gouvernement britannique en place lors de l'arrivée de Boris Johnson comme premier ministre. Le processus a laissé filtrer de nombreuses spéculations sur l'influence exercée par le premier ministre sur

le comité chargé de faire des recommandations pour aboutir à la nomination de celui qui était pressenti comme son choix.

Mais il y a une condition nécessaire à la mise sur pied d'un tel mécanisme : la confiance, qui se décline ici en trois volets. Il y a d'abord l'assurance minimale que doit posséder un nouveau premier ministre de pouvoir travailler avec le titulaire en poste au moment de son arrivée. Dans un deuxième temps, s'il s'avère que la collaboration n'est pas possible, que l'intéressé acceptera de quitter son poste sans faire de difficultés. Et enfin, en troisième lieu, la confiance minimale envers un comité, composé en tout ou en partie de hauts fonctionnaires ou de membres dits indépendants, de lui faire part de suggestions acceptables lorsque le besoin de remplacer le secrétaire général se manifesterait. Dans le contexte québécois, la nomination du premier secrétaire général en 1968, où c'est le premier ministre qui recherche la bonne candidature donne le ton. Les seuls premiers ministres à collaborer pleinement avec le titulaire en place au moment de leur arrivée furent René Lévesque et Robert Bourassa lors de changements de gouvernements ; Johnson et Bouchard lors de changements de premiers ministres. De plus, aucun premier ministre n'a manifesté d'intérêt pour limiter sa discrétion dans le choix du secrétaire général. Cette condition n'est donc pas remplie, bien au contraire. À moins que des circonstances particulières ne viennent démontrer à un premier ministre qu'au-delà de la question plutôt abstraite de l'indépendance du premier fonctionnaire de l'État, la sélection de candidats par un comité est le gage d'un meilleur choix et d'une meilleure administration pour un gouvernement, la pratique qui a cours devrait se poursuivre.

En conclusion de ce chapitre, on peut retenir que la double fonction du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif se reflète dans la structure du MCE. Une partie de la structure est mise en place pour assister directement le Conseil exécutif dans la réalisation de son rôle. Ce sont les secrétariats du MCE rattachés à cette fonction qui, en quelque sorte, voient à contrôler la circulation pour que les dossiers soient soumis, les décisions prises conformément aux règles déterminées et les suivis assurés pour permettre au gouvernement de fonctionner et de réaliser ses priorités. La fonction de sous-ministre, pour sa part, s'étend à l'ensemble des unités du MCE et concerne les secrétariats de mission qui agissent à la fois

comme des ministères dans leur domaine de compétence, mais qui se distinguent par leur forte contribution au rôle de coordination du MCE aux fins de politiques dont la portée touche plusieurs ministères ou l'ensemble du gouvernement, voire du secteur public. Pour le secrétaire général et greffier, ceci implique qu'il traite avec les membres du Conseil exécutif, dans sa fonction d'assistance, mais de façon particulière à titre de sous-ministre, avec un certain nombre d'entre eux qui assument la direction ministérielle de secrétariats rattachés au MCE, sans compter, au premier chef, le premier ministre qui préside à la fois le Conseil exécutif et le MCE.

## **CHAPITRE 5 : ASSISTER LE CONSEIL DES MINISTRES ET LE PREMIER MINISTRE**

---

Les chapitres précédents décrivent le cadre normatif dans lequel œuvre le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, la double fonction d'assistance au Conseil exécutif et de sous-ministre ainsi que l'incidence sur la structure du MCE des tâches qui en découlent. Le présent chapitre aborde certains aspects pratiques de l'exercice de la première branche de cette double fonction, à savoir assister le Conseil exécutif.

Il ne s'agit pas ici d'exposer le cheminement des différents types de dossiers ou d'expliquer le déploiement du processus décisionnel. Il est plutôt question d'illustrer, selon le point de vue du SG, comment celui-ci est appelé à exercer son rôle au quotidien. Elle permet aussi de situer les relations avec le politique, sujet qui n'a pas été abordé jusqu'à présent.

Trois précisions s'imposent à cette étape. La première : le portrait qui suit ne prétend pas être exhaustif et se concentre sur les aspects les plus significatifs. La deuxième : le portrait pourrait présenter des différences selon le SG ou l'époque, différences qui ne peuvent être mises en évidence de manière systématique selon la méthode retenue. Pour obtenir un tel résultat, il aurait fallu, par exemple, retenir une approche s'inspirant des travaux de Bourgault où, par sondage ou entrevues, il obtient les points de vue des sous-ministres sur différents aspects de leurs tâches ou de leurs relations avec le politique. Enfin, la troisième : le portrait découle avant tout de mon expérience immédiate de l'exercice de la fonction et de l'observation de certains de mes prédécesseurs alors que j'occupais auparavant différents postes au MCE.

### **5.1 Le cycle de préparation des séances du Conseil des ministres**

Certains comparent le Conseil des ministres à un conseil d'administration. Je crois qu'il s'agit d'une erreur de perspective. Le Conseil des ministres n'est pas là, par comparaison, pour se réunir de huit à dix fois par année afin d'orienter, d'encadrer ou de valider la direction, les ministres dans le cas qui nous occupe. Le Conseil des ministres *est* le comité de direction du gouvernement : il décide, dans le cadre de la loi bien sûr, mais il décide. À cette fin, il se

réunit presque toutes les semaines au cours d'une année habituelle, parfois plus d'une fois certaines semaines, ce qui donne en moyenne entre 45 et 55 séances par année. Même lors de crises prolongées comme la pandémie qui sévit depuis mars 2020, le Conseil des ministres doit continuer de prendre des décisions touchant une multitude de dossiers. Si certaines décisions peuvent être repoussées pour permettre de dégager le temps et l'espace afin de prendre en compte la gestion de la crise, d'autres ne peuvent attendre et doivent être prises. Cela dit, de manière habituelle, on retrouvera en moyenne de 20 à 35 dossiers par séance. En pratique, certaines séances auront moins de dossiers, d'autres passablement plus. Mais encore une fois, c'est l'ordre de grandeur qu'on observe.

Le nombre de décrets ainsi que le nombre de projets de loi présentés donnent une indication du volume de dossiers à traiter dans une année. La numérotation des décrets à la GOQ nous indique que le nombre de ces décrets s'élève à près de 1200 en 2015, un peu plus de 1100 en 2016, près de 1300 en 2017, près de 1500 en 2018, environ 1270 en 2019 et près de 1420 en 2020. En 2021, considérant la pandémie, le nombre de décrets s'élève à près de 1630. La nature et l'ampleur des documents afférents à ces décisions varient et une étude plus approfondie permettrait de donner une image plus précise de l'ampleur de la tâche, mais il importe ici de donner une indication du volume de dossiers traités. En ce qui concerne les projets de loi présentés, le site de l'Assemblée nationale nous apprend que mis à part la présente législature (42<sup>e</sup>) où visiblement la pandémie freine quelque peu le rythme des parlementaires avec 32 projets de loi publics en moyenne par année, on observe depuis la 37<sup>e</sup> législature en 2003, que les gouvernements présentent en moyenne entre 40 et 50 nouveaux projets de loi publics par année. C'est en quelque sorte le matériau de base avec lequel le SG organise le travail.

La préparation d'une séance du Conseil des ministres commence habituellement le jeudi par une rencontre avec le secrétaire général associé responsable du secrétariat du Conseil exécutif, rencontre à laquelle participe la personne responsable des dossiers de politiques

gouvernementales<sup>46</sup> au cabinet du premier ministre, généralement directrice ou directeur adjoint. Il s'agit de passer en revue les dossiers prévus à l'ordre du jour des trois séances à venir et, selon leur état d'avancement, les délais à respecter, les priorités du gouvernement et l'avancement des travaux parlementaires, à déterminer leur inscription à l'ordre du jour provisoire de la séance du mercredi de la semaine suivante. La disponibilité des ministres est aussi considérée. Un dossier n'est pas mis à l'ordre du jour en l'absence du ministre qui le soumet, à moins d'une situation urgente qui justifie qu'un collègue pilote le dossier au Conseil, avec l'accord du premier ministre. Si des écueils subsistent dans certains dossiers, en particulier du côté du SCT, des interventions auprès des cabinets ministériels ou des sous-ministres seront convenus.

Comme tout n'est pas d'égale importance, les dossiers sont ordonnés selon qu'ils sont «spéciaux», demandant une discussion au Conseil des ministres et les autres dits «réguliers» pour lesquels il n'est pas prévu d'échanges.

Le vendredi ou le lundi, selon les préférences du SG, il tiendra une rencontre de coordination avec les secrétaires généraux associés afin de finaliser l'ordre du jour provisoire et de planifier les prochaines semaines. Aucun représentant du cabinet du premier ministre n'y participe. Le SG en profitera pour faire un retour sur la séance du Conseil du mercredi précédant si des suivis le demandent. Du côté du secrétariat du Conseil, on indiquera les derniers changements apportés à l'ordre du jour provisoire et aux ajustements des deux semaines suivantes. On vérifie si des enjeux particuliers ont été soulevés lors des séances des comités ministériels qui étudient les dossiers la semaine précédant leur inscription à la séance du Conseil des ministres. Le cas échéant, on avisera que les modifications recommandées par le CT ou par les comités ministériels ont été apportées ou le seront incessamment. Il en va de même de la part du SL pour les projets de loi soumis et informera les collègues du cheminement de certains projets de loi à l'Assemblée nationale, en particulier des amendements attendus ou projetés. Le SPPS fera le lien entre les dossiers soumis et les

---

<sup>46</sup> Il s'agit généralement d'un directeur de cabinet adjoint « aux politiques ».

projets prioritaires et stratégiques. Enfin, le SCG fera le point sur les plans de communication accompagnant les dossiers soumis et les liens avec la stratégie de communication du gouvernement. Les derniers ajouts ou retraits à l'ordre du jour provisoire seront décidés et les interventions auprès des ministères et organismes seront convenues au besoin. Les dossiers qui n'ont pas fait l'objet de recommandations favorables de la part du CT ou des comités ministériels ne sont pas inscrits à l'ordre du jour. Ils ne le seront que lorsqu'ils auront satisfait les attentes des membres des comités. Les secrétaires généraux associés feront le point avec leurs répondants au cabinet de premier ministre pour les informer des derniers changements.

Ce sera aussi l'occasion pour les responsables des secrétariats des comités ministériels de faire le point sur les travaux d'analyse en cours touchant les dossiers à venir, sur un horizon de deux à trois semaines, permettant de donner un aperçu des écueils, de ce qui pourra se régler sur le plan administratif et de ce qui nécessitera des interventions auprès des cabinets, voire des ministres. Ces échanges facilitent la coordination et atténuent les risques d'erreurs découlant d'un fonctionnement en silo des différents secrétariats.

Les dossiers prévus à l'ordre du jour provisoire sont communiqués aux ministres le *lundi* précédant la séance du Conseil. Le passage à l'électronique à l'époque du gouvernement Marois a permis de simplifier considérablement la logistique de préparation et de transmission sécuritaire des « cahiers » du Conseil préalable à la tenue des séances. Ce délai peut paraître court, mais il faut garder à l'esprit que les ministres ont déjà eu l'occasion d'étudier ces dossiers la semaine précédente en comité ministériel.

Également le lundi, le secrétaire général fera le point avec le SES au sujet des nominations prévues à l'ordre du jour pour le mercredi de la même semaine et celles des deux prochaines semaines à venir. Le SES aura fait, la semaine précédente, le point avec la personne responsable des nominations au cabinet du premier ministre. En raison de leur caractère confidentiel et du respect de la vie privée, les dossiers de nominations font l'objet d'un cheminement particulier. Ainsi, les dossiers de nominations provenant des ministères et organismes sont acheminés directement au SES, qui voit à les préparer et à les finaliser avant

de les transmettre au secrétariat du Conseil, le *mardi* précédant la séance du Conseil du mercredi pour inscription à l'ordre du jour. Les nominations provenant d'un ministre sont inscrites d'abord pour information et pour décision la semaine suivante. Les nominations proposées par le premier ministre sont communiquées en séance dans le cahier final accessible sur place. Les nominations de juges sont transmises directement par le MJQ au secrétariat du Conseil qui les inscrit à la séance du Conseil des ministres, ces derniers en prennent connaissance sur place.

Le mardi, habituellement en après-midi, le secrétaire général rencontre le premier ministre pour finaliser l'ordre du jour. Participent aussi à cette rencontre le directeur de cabinet et les directeurs adjoints responsables des dossiers de politiques gouvernementales et des nominations. Le SG peut être accompagné ou pas aux fins des suivis. Si à cette étape des enjeux subsistent encore ou surgissent de façon inopinée, le premier ministre pourra donner ses indications à l'effet de reporter ou de maintenir un dossier à l'ordre du jour si on entrevoit une solution possible dans le temps qu'il reste. Les démarches de dernière minute, tant sur le plan administratif que politique, seront arrêtées et les ajustements apportés à l'ordre du jour le cas échéant, y compris au moment de commencer la séance. Si le premier ministre préfère tenir la rencontre préparatoire avec le secrétaire général le lundi, la séquence sera décalée.

## **5.2 La tenue des séances et les suivis**

Le Conseil des ministres se réunit, sauf exception, le mercredi matin, à 11 h ou après les affaires courantes à l'Assemblée nationale, se déroulant habituellement entre 10 h et 11 lorsque celle-ci siège. Les ministres doivent laisser leurs cellulaires et tablettes dans un pigeonier à l'entrée, pour des questions de confidentialité, certes, mais surtout pour éviter les distractions. Si le décor de la salle de l'Édifice Honoré-Mercier est plus agréable que ne l'était l'ancienne salle dans l'édifice «J», la forme rectangulaire de la table est moins adaptée aux échanges et ne permet pas au président d'avoir facilement tous ses collègues dans son champ de vision. L'ordre du jour final et l'ensemble des dossiers sont accessibles sur place. Si la situation l'exige, les documents peuvent être mis à jour en séance.

Les propos des ministres ne sont pas enregistrés, mais faute d'une acoustique adéquate, des micros et des haut-parleurs doivent être utilisés pour qu'ils puissent être audibles pour toutes et tous. Visiblement, certains gardent un doute au sujet de l'enregistrement lorsque le secrétaire général ou le secrétaire général associé, qui prend les notes aux fins de la rédaction des décisions et du mémoire des délibérations, doivent le leur rappeler périodiquement. Ces derniers sont les seuls fonctionnaires à assister aux délibérations. Ils sont installés sur un pupitre en retrait de la table du Conseil, en face du premier ministre, sur sa gauche. Le SG n'intervient pas à moins d'y être invité par le premier ministre. Le directeur de cabinet et le directeur adjoint responsable des politiques assistent aussi au Conseil. La personne responsable des nominations se joindra à la rencontre au moment où ce point de l'ordre du jour est abordé, généralement à la fin.

La séance commence habituellement par un échange de nature politique sur l'actualité ou la position de certains enjeux. Le premier ministre pourra faire le point sur la teneur d'échanges au Comité des priorités et des projets stratégiques au bénéfice des collègues qui n'y participaient pas (s'il est constitué, bien sûr). Viennent ensuite les échanges sur les dossiers spéciaux. Les ministres ne reprennent pas les discussions des comités ministériels, favorables ou non. Il s'agit plutôt de mettre en évidence les faits saillants, d'informer sur les derniers ajustements convenus et de faire part des prochaines étapes. Les questions permettent de préciser certains éléments et de compléter la compréhension du dossier. Le Conseil des ministres ne siège pas en appel du CT ou des comités ministériels. Les dossiers sont adoptés par consensus et les ministres ne votent pas. Si les opinions sont partagées, le président pourra tirer un trait. S'il constate que la position qu'il indique rallie les membres, le dossier va de l'avant. Plus rarement, si la conclusion n'apparaît pas mûre, le dossier sera remis à la prochaine séance ou à une séance subséquente.

Un point à l'ordre du jour vise aussi les décrets concernant la composition des délégations et leurs mandats lors des négociations fédérales-provinciales-territoriales. Viennent ensuite les dossiers dits réguliers qui peuvent être assez nombreux. Si personne n'indique son intention d'intervenir sur une question particulière, ils sont adoptés en bloc. Viennent ensuite les nominations. Les échanges sont généralement brefs et à moins d'imprévus, elles obtiennent

l'assentiment des membres. Comme ces dossiers arrivent au terme de l'ordre du jour, il arrive à l'occasion qu'ils soient reportés à la séance suivante, faute de temps, s'il n'y a pas d'enjeu de nature juridique ou une vacance à la direction d'un organisme qui doit impérativement être comblée.

Enfin, les séances se terminent généralement par un compte rendu des médias présentés aux ministres par le directeur des communications du cabinet du premier ministre, les informant ainsi de ce qui les attend au sortir du Conseil lorsqu'ils se dirigeront soit vers l'Assemblée nationale, soit vers la sortie de la rue des Parlementaires où s'agglutinent les journalistes, sauf sous contrainte sanitaire, par temps très pluvieux ou lors de grands froids. Il peut arriver que le président modifie l'ordre du jour pour aborder le dossier d'un ministre retenu par les travaux parlementaires après l'ajournement habituel de 13 h, le temps qu'il se rende à la salle du Conseil. Le tout se déroule assez rondement et la séance se termine en général vers 13:30h.

Pour l'équipe du SGCG, les suivis commencent dès la fin de la séance. Les dispositions sont prises pour la signature des décrets par le premier ministre pour ensuite les acheminer au lieutenant-gouverneur afin qu'il les signe à son tour pour en faire des actes officiels du gouvernement. Le SES est avisé des nominations (ou du report le cas échéant), qui prend les dispositions pour la publication du communiqué une fois les titulaires prévenus. Le secrétaire général pourra donner suite à des demandes provenant, soit des délibérations des ministres, soit d'échanges particuliers en marge de la séance. Il pourra aussi en profiter pour faire le point avec des ministres sur des demandes antérieures ou des situations particulières.

Le texte des décisions est finalisé rapidement et, après approbation par le SG, elles sont communiquées aux ministres et sous-ministres concernés. La préparation du mémoire des délibérations s'amorce et celui-ci sera soumis quelques jours plus tard pour approbation par le secrétaire général.

Le lendemain, le cycle redémarre.

### 5.3 Le fonctionnement des comités ministériels

Certaines règles de fonctionnement sont communes aux comités ministériels. Ainsi, les comités ne consignent pas de procès-verbaux ou de mémoire des délibérations. Aucun comité, sauf le CT pour les objets prévus par la loi ainsi que le CL au sujet des lois fiscales et de certains amendements aux projets de loi, n'a de pouvoir décisionnel. En revanche, les recommandations qu'ils formulent informent le Conseil des ministres des changements convenus qui doivent être apportés à un dossier. Tout comme au Conseil des ministres, les comités procèdent par consensus. Un dossier ne sera pas soumis au Conseil des ministres si les membres d'un comité ne s'entendent pas ou si tous les comités concernés ne donnent pas leur accord.<sup>47</sup> L'objectif poursuivi ici consiste à s'assurer que les ministres disposent des questions d'opportunité et s'entendent sur les objectifs poursuivis avant que le dossier ne soit transmis au Conseil pour décision. Comme on l'a vu précédemment, l'ordre du jour est généralement chargé et on ne peut prendre le risque de reporter de nombreux dossiers, faute de temps, parce qu'un débat reprend ou qu'un enjeu surgit inopinément. C'est pourquoi la substance des dossiers est surtout analysée, discutée et débattue en comité.

Les comités ministériels ont par ailleurs des mandats différents et leur fonctionnement se distingue par certains aspects; aspects qui sont décrits brièvement ci-après.

#### 5.3.1 Le Comité des priorités et des projets stratégiques

Comme mentionné précédemment, les premiers ministres n'ont pas toujours formé de comité des priorités. C'est le cas de Bourassa<sup>48</sup>, Johnson, Parizeau et plus récemment sous le

---

<sup>47</sup> Bolduc (2012, p.243) indique que cette règle a été introduite en 1985 alors qu'il était secrétaire général et greffier.

<sup>48</sup> Pour la période de 1985 à 1994 du gouvernement Bourassa, aucun comité des priorités n'a été formé. La situation est moins nette pour la période de 1970 à 1976. En effet, Ouellet (1980, p. 74), s'appuyant sur le rapport de Chouinard de 1971 mentionné précédemment (voir p. 17), évoque l'existence d'un Comité sur les priorités et la planification. Toutefois, les recherches n'ont pas permis d'établir s'il a bel et bien été constitué. On ignore aussi si cette pratique précédait l'arrivée du gouvernement Bourassa en 1970, si elle a été maintenue informellement et si oui pendant combien de temps avant son « officialisation juridique » pour reprendre l'expression de Ouellet. Dans le cas du gouvernement Legault, le comité n'a pas été formé même s'il est expressément prévu au décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif.

gouvernement Legault. Le libellé des mandats varie dans le temps. Le décret sur le fonctionnement du Conseil exécutif de 1976, qui constitue la première mention formelle de la mise sur pied du comité des priorités, lui donne un mandat de recommandation clair. Le rôle de recommandation sera progressivement abandonné en pratique et ne sera pas repris dans la mouture 2017 du décret sur le fonctionnement. La composition varie aussi. Habituellement, le premier ministre préside ce comité. Le noyau des membres est tantôt formé des présidents des comités ministériels, tantôt des principaux ministres économiques, tantôt des titulaires des dossiers prioritaires du gouvernement. Outre les membres, les ministres concernés par un dossier seront invités à participer à la séance où il est discuté.

Lorsqu'il était constitué, les rencontres du Comité se déroulaient généralement les lundis ou mardis en fin de journée ou en début de soirée, selon le calendrier parlementaire, pour faciliter la présence des ministres. Ce comité se distinguait par la participation plus marquée de fonctionnaires du MCE et des membres du cabinet du premier ministre. Le SG y participait ainsi que le secrétaire général associé aux priorités et aux projets stratégiques ainsi qu'un ou deux membres de l'équipe du SPPS. Du côté du cabinet, le directeur, le directeur adjoint aux politiques et le directeur des communications y assisteront. Le ministre présentant un dossier pouvait être accompagné du sous-ministre, du sous-ministre adjoint responsable du dossier et d'un membre de son cabinet. Un résumé de la situation ou des enjeux était préparé par le SPPS et remis sur place aux fins de la discussion. Là aussi la pratique varie dans le temps. Au terme de la discussion, les ministres convenaient des orientations à donner au dossier inscrit par la suite dans le processus décisionnel au moment approprié.

Il arrivait à l'occasion, en particulier de la part de nouveaux ministres, que les orientations du Comité soient interprétées comme une autorisation à aller de l'avant, dispensant de se soumettre au processus décisionnel, d'une part, ou signifiant qu'aucun changement ne pouvait être apporté par la suite, d'autre part. Lors des suivis, tant l'administratif que le politique devaient être vigilants et se concerter pour clarifier tout malentendu et rappeler que cette étape dans le cheminement d'un dossier n'était pas finale et que des changements pouvaient survenir jusqu'à la décision en bonne et due forme.

### 5.3.2 Le Comité de législation

Une première particularité du Comité de législation réside dans l'évolution de son mandat. Conçu initialement comme un comité chargé d'assurer la cohérence des textes législatifs avec les décisions du Conseil des ministres et avec le corpus législatif, il en est venu à donner son avis sur les « implications législatives » des dossiers soumis. Alors que le volet premier du mandat suppose des réunions postérieures à la décision du Conseil des ministres, le deuxième volet demande que le Comité fasse connaître son avis avant. Alors que les séances se déroulaient habituellement après le Conseil des ministres, la journée même ou le lendemain, elles sont maintenant fixées, depuis le gouvernement Marois, avant la séance du Conseil des ministres prévue pour disposer d'un dossier. Le SL travaille donc en simultané l'analyse des impacts et la révision des libellés de manière à s'assurer que les textes correspondent vraiment aux recommandations formulées et aux effets recherchés, permettant ainsi aux membres du Comité d'apporter une contribution plus efficace, *c.-à-d.* avant la décision par le Conseil. Les ministres reçoivent généralement les dossiers à l'ordre du jour trois jours avant la tenue de la rencontre.

Le fonctionnement du Comité se distingue aussi des autres comités par une participation plus active des fonctionnaires. Ainsi, les juristes du SL présentent leurs analyses aux ministres. Participent aussi les juristes immédiatement impliqués dans les dossiers et rattachés aux directions d'affaires juridiques des ministères et organismes concernés ainsi que le sous-ministériat des affaires juridiques du MJQ. Cette façon de faire permet de trouver rapidement des solutions aux difficultés qui persistent ou qui sont soulevées en séance et d'obtenir l'aval des membres du Comité (dont plusieurs sont aussi juristes), sans multiplier les itérations.

Enfin, une dernière particularité à prendre en compte découle du fait que la présidence est généralement assumée par la ou le ministre de la Justice. Les autorités administratives et les juristes, tant du SL que du MJQ, sont ainsi conviés à s'entendre de manière plus immédiate pour résoudre des divergences et proposer des solutions afin d'éviter que l'autorité politique ne soit trop souvent appelée à arbitrer. Le secrétaire général, qui ne participe pas aux travaux de ce comité, doit être particulièrement attentif à ce que les désaccords inévitables qui

surgissent (il s'agit de juristes fonctionnaires et de politiciens après tout) ne viennent à produire par cumul un effet corrosif sur la nécessaire collaboration que le SL, et par voie de conséquence le MCE, doit susciter. Cette vigilance, avec l'aide du SL, soit s'étendre aux amendements amenés lors de l'étude détaillée des projets de loi. Les changements substantiels doivent être approuvés par le Comité et font l'objet d'une analyse en conséquence. Ce qui peut réserver des surprises, ce sont des amendements qui, à première vue, semblent plutôt anodins et qui permettent de débloquer l'avancement des travaux en commission parlementaire. En effet, faute de connaissances immédiates des aspects pratiques, d'une jurisprudence pointue ou de liens avec d'autres dispositions, tant les législateurs que les légistes qui les appuient, avec ou sans l'aval du SL, voire du SG, peuvent convenir dans le feu de l'action, d'amendements dont les répercussions seront constatées une fois le projet adopté.

### 5.3.3 Les comités multisectoriels réguliers

Le fonctionnement des comités ministériels multisectoriels réguliers s'apparente davantage à celui du Conseil des ministres en ce qu'il prévoit une présence minimale d'autres participants que les ministres. Le directeur du cabinet du ministre qui préside le comité peut assister aux séances, mais la pratique n'est pas suivie rigoureusement. Sauf exception, il ne peut se faire remplacer. Une personne du cabinet du premier ministre y assiste pour assurer les suivis sur le plan politique. Du côté administratif, seul le secrétaire général associé, qui fait office de secrétaire, est présent lors des délibérations. Il sera chargé de finaliser les recommandations du comité en fin de séance pour la signature du président et d'assurer leur transmission sans délai au SGCG pour les dossiers du Conseil des ministres.

À l'occasion, le président pourra autoriser un ministre à être accompagné du sous-ministre ou d'un sous-ministre adjoint qui pourra répondre à des questions, fournir des informations additionnelles ou des précisions, mais ne pourra pas assister aux délibérations à teneur plus politique portant sur l'opportunité du dossier. Ces délibérations ont pour objectif d'aplanir les dernières difficultés, de trouver des solutions aux désaccords entre ministères et organismes qui auront pu se manifester lors de la phase de consultation et, pour les ministres,

de formuler une recommandation. Si le ministre n'est pas en mesure de répondre aux questions de ses collègues de manière satisfaisante ou de les rallier autour d'une position, le président invitera à poursuivre la recherche d'une solution et de reprendre la discussion lors d'une prochaine rencontre. Les secrétaires généraux associés peuvent alors piloter ces discussions. S'ils entrevoient qu'un dossier peut déboucher sur des situations de ce genre, ils prendront l'initiative d'amener les intéressés à s'entendre avant que le dossier ne soit mis à l'ordre du jour.

Il n'est pas rare qu'un sous-ministre, informé du report d'un dossier, fasse valoir que lui ou encore un sous-ministre adjoint devrait accompagner le ministre pour l'épauler et éclairer le Comité. Le secrétaire général associé responsable du comité, voire le SG, lui rappellera amicalement qu'il ne s'agit pas seulement de faire avancer un dossier, mais pour une ou un ministre de *convaincre* ses collègues d'aller de l'avant avec un dossier. Si là ou le ministre n'est pas en mesure de faire face aux questions de ses collègues, de montrer qu'elle ou il peut défendre adéquatement le dossier ou contribuer activement à trouver une solution acceptable à une difficulté réelle, comment elle ou il pourra rassurer ses mêmes collègues d'être en mesure d'y parvenir à l'Assemblée nationale, sur la place publique?

On observe aussi d'autres situations où le sous-ministre, sachant que la proposition ne passera pas le test de l'un ou l'autre des comités ministériels, doit manœuvrer pour amener le ministre à accepter une solution de compromis ou à changer d'idée. Et si le ministre persiste, le sous-ministre pourra préférer laisser effectuer le travail par les comités plutôt que risquer de miner la relation de confiance avec le ministre par une confrontation directe, préservant ainsi la plupart du temps la capacité de poursuivre la collaboration et d'ajuster ultérieurement le dossier. La plupart des ministres, tout comme la plupart des sous-ministres, comprennent rapidement la dynamique de l'étude en comité et la place déterminante que cette étape occupe dans le processus décisionnel. Toutefois, certains tentent de cacher des difficultés sous le boisseau, pensant faciliter le cheminement de leur dossier, tant sur le plan administratif qu'au plan politique. Ils apprennent alors, souvent à la dure, que ce n'est pas la bonne façon de procéder.

C'est lors de situations de cette nature, révélant des divergences, dans certains cas relativement simples, dans d'autres cas plus complexes ou dramatiques, que les comités ministériels, avec le soutien du SGCG et du secrétaire général, contribuent à ce que Bernard (1987, p.64) appelle le rôle de médiation qui caractérise le MCE.

#### **5.4 L'organisation gouvernementale et les emplois supérieurs**

Le gouvernement a ajouté en 2017 au décret sur le fonctionnement du Conseil exécutif une mention précisant que le secrétaire général « assiste le premier ministre et le Conseil exécutif dans le développement global de l'organisation gouvernementale et la gestion des emplois supérieurs ». Il ne s'agit pas d'une tâche nouvelle qui est apparue, mais plutôt une description qui reflète avec plus de justesse la pratique. Le fait de relier les éléments qui tiennent à l'organisation du gouvernement, d'une part, et la gestion des hauts dirigeants, d'autre part, n'est pas fortuit. Elles représentent des facettes indissociables des décisions prises au Conseil exécutif et au MCE. Aux fins de la discussion, ces deux éléments seront abordés séparément.

##### *Du développement de l'organisation gouvernementale*

Le développement global de l'organisation gouvernementale peut être traité de manière très large, mais de la perspective du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, on peut avant tout comprendre qu'il s'agit de la structure des ministères et des organismes des secteurs public et parapublic qui composent le champ d'action du gouvernement.

À cet égard, le travail du SG pourra commencer avant qu'il ne soit nommé s'il est appelé à participer à l'équipe de transition formée par le futur premier ministre, voir le premier ministre désigné. Il pourra alors mettre à profit sa connaissance de l'évolution des ministères et de l'organisation gouvernementale pour proposer le maintien, la transformation ou la création de ministères ou d'organismes permettant de donner suite aux priorités du gouvernement une fois celui-ci en place. La structure ministérielle est aussi influencée par le choix des élus que le premier ministre considère pour former le Conseil des ministres. Le secrétaire général pourra alors contribuer à rechercher le dosage adéquat entre transformation et continuité dans les structures ministérielles et gouvernementales afin de limiter les

perturbations dans le fonctionnement des organisations. Il est indéniable que des changements doivent être apportés à certaines structures périodiquement et il est légitime pour le politique, surtout pour un nouveau gouvernement, de vouloir traduire dans les structures administratives certaines de ses priorités. Du côté administratif, on voudra en profiter pour apporter des modifications qui apparaissent souhaitables compte tenu de situations passées ou récentes. Toutefois, l'expérience m'a enseigné qu'on tend à surestimer les gains d'efficacité ou d'efficience, administratifs ou politiques, des changements de structure, d'une part, et à sous-estimer l'impact d'autres facteurs (en particulier l'ampleur des changements législatifs, le temps requis et la hauteur des ressources nécessaires) ainsi que les effets négatifs tant des résistances discutables que des frictions objectives, d'autre part. Avec pour résultat que ces changements peuvent, paradoxalement, ajouter aux difficultés de mener à bien lesdites priorités du gouvernement.

Ces questions reviennent périodiquement au cours du mandat du secrétaire général, soit à l'annonce d'un gouvernement, comme mentionné précédemment, mais aussi dans le choix des priorités législatives, lors des cycles budgétaires, au moment de remaniements ministériels, même en fin de mandat où le SG sortant pourra faire part de ses observations au secrétaire général désigné à prendre le relais.

De même, le SG aura à s'interroger périodiquement sur les structures du MCE dans un souci d'efficacité et d'économie. Encore une fois, il s'agit d'une question d'équilibre aux fins de se doter des moyens d'accomplir efficacement les tâches dévolues, à savoir d'éviter de verser dans une enflure bureaucratique, d'un côté, ou dans une forme de laderie administrative handicapante, de l'autre. En raison de sa position centrale, les gestes du secrétaire général sont observés et interprétés comme des permissions ou des avertissements tacites, les écarts à la cohérence se répercutant sur la cohésion de l'ensemble.

Cela dit, le rôle du SG est plus marqué à cet égard selon qu'il accompagne les débuts d'un gouvernement ou qu'il exerce son mandat sur une période plus longue. Dans le premier cas, il pourra contribuer à façonner un ensemble de changements et, dans le second cas, il disposera de plus de temps afin de saisir les occasions d'apporter des modifications

opportunes. Pour les secrétaires généraux dont les mandats sont écourtés ou qui sont confrontés à un horizon limité, ils se retrouvent généralement dans une position limitant leur capacité d'effectuer ou d'influer sur des changements significatifs.

### *De la gestion des emplois supérieurs*

Les « emplois supérieurs » au gouvernement comprennent les administrateurs d'État (sous-ministres et sous-ministres adjoints) ainsi que les dirigeants d'organismes (présidents, vice-présidents, directeurs généraux et adjoints et membres). Environ 900 titulaires d'emplois supérieurs à temps plein sont nommés par le gouvernement, parmi lesquels on retrouve une trentaine de sous-ministres sur un total de l'ordre de 165 administrateurs d'État. Selon les années, c'est de 175 à 200 personnes dont le mandat sera renouvelé ou qui seront nommées pour occuper de nouvelles fonctions dans les ministères et organismes.

De manière générale, la gestion des emplois supérieurs, que ce soit lors de la nomination, en cours de mandat ou en fin de parcours, est assurée par le SES, sous la supervision du secrétaire général. Cette gestion comprend l'application des règles de rémunération et des autres conditions de travail, les questions éthiques, les activités de formation et de réseautage pour les titulaires, les programmes de relève pour les dirigeants des ministères et organismes. C'est aussi le SES qui pilote l'exercice annuel d'évaluation et de détermination des attentes pour l'ensemble des titulaires.

Les rencontres hebdomadaires entre le secrétaire général et le SES permettent de faire le point sur des situations particulières ainsi que le suivi relatif à l'atteinte ou non des objectifs explicites ou tacites touchant la composition et la représentativité (parité femmes/hommes, anglophones, autochtones, communautés culturelles, minorités visibles) de la haute fonction publique et des dirigeants d'organismes. C'est aussi avec le SES que le SG s'assurera qu'il n'y a pas de situation problématique impliquant le politique et si une intervention de sa part est requise, notamment en matière disciplinaire ou éthique. L'échange constant d'informations à ce sujet entre le SES et le secrétaire général est de rigueur et permet à ce dernier d'interagir de manière informelle avec les ministres en marge des séances du Conseil ou encore lors des rencontres préparatoires avec le premier ministre et son cabinet.

Le secrétaire général est immédiatement impliqué dans la « gestion » des sous-ministres sous plusieurs aspects. Comme on l'a vu plus tôt, à titre de sous-ministre du MCE, il possède l'autorité du supérieur hiérarchique à l'égard des administrateurs d'État rattachés au MCE. Mais en sa qualité « d'assistant » du Conseil exécutif dans l'exercice de ses fonctions à l'égard des sous-ministres des autres ministères, le SG ne dispose pas de la capacité « d'ordonner » à un sous-ministre une direction à prendre ou de s'y substituer pour prendre la décision qu'il juge appropriée. Il ne peut non plus « diriger » le sous-ministre comme le ministre peut être appelé à le faire selon les lois constitutives des ministères.

En pratique, il se situe dans ce que *Le Robert* définit comme une « supériorité de mérite ou de séduction qui impose l'obéissance, le respect, la confiance ». En d'autres termes, il doit exercer l'ascendant que lui confère sa fonction afin de s'assurer qu'on apporte aux décisions et aux orientations du Conseil exécutif et de son président les suivis appropriés ou que l'on se range à ce qu'il « demande » selon la situation. Le secrétaire général est donc dans le registre de l'explication, de la persuasion, de la conciliation, de la supervision, plutôt que dans celui de l'argument d'autorité, sans quoi, comme le souligne Sutherland (2006, p. 89) en lien avec la position analogue du greffier du Conseil privé, le fait d'imposer une relation hiérarchique risquerait de « diminuer le statut du titulaire », voire de le faire « échouer dans sa tâche ». Il est vrai qu'il est certaines demandes qui ont la même portée qu'un ordre, sinon d'avantage, on pense à celles s'appuyant sur des décisions formelles du Conseil des ministres, mais là n'est pas la question. Ce qui est en cause c'est l'outil dont peut faire usage le SG pour donner suite à une décision ou régler un problème. Même à l'égard de ses subalternes au MCE, il n'a pas intérêt à user à tort et à travers de sa position hiérarchique au risque de créer deux classes de sous-ministres et de nuire à sa capacité de recruter des femmes et des hommes capables de l'épauler pleinement dans sa tâche.

Cette dualité se reflète dans quatre facettes de la gestion des sous-ministres. Il y a au premier chef la question de la coordination des activités qui fait l'objet de la section 5.7 ci-après. Les trois autres facettes considérées ici sont : la nomination (et son corollaire, le remplacement), l'évaluation et la mobilité.

Si le Conseil des ministres nomme les administrateurs d'État sur proposition du premier ministre, le choix des titulaires est en pratique plus complexe. Contrairement à ce qui est souvent véhiculé ou sous-entendu du rôle du SG à cet égard, il ne s'agit pas de savoir si le premier ministre se range aux avis ou suggestions « indépendantes » du SG ou jusqu'à quel degré ce dernier répond aux *desiderata* « politiques » du premier. Il s'agit plutôt pour le premier ministre et le secrétaire général de s'entendre sur les personnes jugées capables de faire le travail, de maintenir ou de créer un climat de confiance favorisant le bon fonctionnement du gouvernement, en considérant les circonstances, les dossiers en jeu, les exigences administratives et politiques légitimes propres à un ministère, les attentes de certains ministres ainsi que de certains sous-ministres et, plus déterminant, la capacité des sous-ministres de faire équipe avec leur ministre et de bien mesurer la complexité de ce qui est attendu en termes de relations avec les organismes centraux. Ce que le secrétaire général apporte dans cette équation c'est la connaissance institutionnelle et immédiate de ce qui fonctionne bien ou moins bien dans des situations données, en particulier l'état dans lequel se retrouve un ministère ainsi que les enjeux de continuité ou de changement, et, surtout, son jugement sur les aptitudes des personnes pressenties en lien avec ces mêmes situations. Cette dynamique demeure présente, que le processus de sélection des candidats relève de la discrétion de l'autorité politique comme c'est le cas actuellement ou qu'elle puisse s'inscrire dans un processus limitant de manière significative cette discrétion comme certains le souhaitent. Car en définitive, c'est toujours le premier ministre qui, après avoir pris conseil auprès du SG, recommande une nomination au Conseil des ministres.

Comme on l'a vu précédemment (p.60), l'évaluation des sous-ministres relève du secrétaire général du et greffier du Conseil exécutif, sans intervention du politique. Les sous-ministres dressent le bilan annuel de leurs réalisations, principalement en lien avec les attentes gouvernementales de portée générale et considérant les attentes particulières pour l'année visée. Les attentes gouvernementales sont déterminées annuellement par le premier ministre et le SG. Quant aux attentes particulières, elles sont fixées par le secrétaire général au moment de la nomination, de manière ponctuelle en lien avec l'évolution d'un dossier ou encore lors de l'évaluation annuelle.

L'évaluation sert, entre autres, à déterminer la progression salariale des titulaires selon leur rangement dans l'échelle. Toutefois, l'incidence de cette progression ne peut avoir pour effet, dans le contexte québécois, de donner au secrétaire général un ascendant déterminant pour ce seul motif. Tout d'abord, la rémunération des administrateurs d'État et de la plupart des dirigeants d'organismes est déterminée selon une grille pondérant le poste selon un pointage obtenu par la méthode Hay adaptée au contexte de la haute fonction publique québécoise. Les écarts entre le minimum et le maximum de chaque catégorie sont relativement minces, de l'ordre de 20% à 25%. La progression dans l'échelle selon l'évaluation ne peut excéder 10% par année jusqu'à l'atteinte du maximum. Périodiquement, les échelles sont majorées, mais d'un pourcentage relativement modeste, permettant ainsi une certaine progression de la rémunération des titulaires ayant atteint les maxima depuis quelques années. Par exemple, la majoration consentie par le gouvernement en juin 2022 s'élève à 4%. Enfin, la conversion en montant forfaitaire pour les titulaires ayant atteint le maximum a été régulièrement suspendue lors de l'application de mesures de restrictions budgétaires pour être finalement abolie. La situation est très différente au gouvernement fédéral où, comme le souligne Bourgault (2020, p.11), la partie « récompense » peut se traduire par une bonification pouvant atteindre 39% de la rémunération de base.

Le secrétaire général ne peut de sa propre discrétion accorder à un administrateur d'État une rémunération correspondante à un niveau supérieur à celui du poste pour récompenser une excellente performance, par exemple. Pour qu'un poste soit classé dans une catégorie supérieure, il faut une nouvelle description illustrant des tâches nouvelles ou accrues, confirmée à la suite d'une nouvelle évaluation du poste par un comité indépendant, que le résultat donne un pointage justifiant un tel classement et que le Conseil des ministres adopte un nouveau décret accordant au titulaire le niveau de rémunération correspondant. Par ailleurs, la *Loi sur la fonction publique* ne permet pas la réduction de la rémunération à la suite d'une rétrogradation, pas plus que les règles applicables aux administrateurs d'État ne prévoient une réduction de la rémunération à la suite de l'affectation à un poste dont l'évaluation est inférieure à celui occupé auparavant. Si certains peuvent discuter de cette approche en regard de la « performance » des administrateurs d'État, elle limite de manière

indéniable les effets pervers de postures empreintes de mesquinerie, de favoritisme ou de servilité afin d'accorder ou d'obtenir un avantage au titre de la rémunération suivant l'évaluation.

Pour le secrétaire général, l'évaluation annuelle des sous-ministres sert avant tout comme instrument de gestion de la carrière des administrateurs d'État. C'est l'occasion de faire le point sur l'intérêt du sous-ministre à poursuivre dans le poste qu'il occupe ou s'il souhaite relever de nouveaux défis ou envisage de prendre sa retraite. C'est aussi l'occasion d'obtenir son évaluation des sous-ministres adjoints sous sa responsabilité et de voir qui est prêt éventuellement à assumer d'autres fonctions ou à passer sous-ministre éventuellement.

Les informations obtenues lors de ces rencontres sont précieuses, car elles permettent au secrétaire général, avec le SGA responsable du SES, d'envisager ou de planifier les mouvements touchant les administrateurs d'État et de procéder lorsque les circonstances l'exigent ou au moment jugé opportun par le secrétaire général et le premier ministre. Il est alors possible de réconcilier certains changements avec des intérêts manifestés par les sous-ministres. Dans certains cas, de tels changements peuvent prendre du temps ou ne pas se matérialiser, notamment lorsque le secrétaire général et le premier ministre jugent qu'il n'est pas dans l'intérêt du fonctionnement d'un ministère de changer le sous-ministre à un moment donné.

La mobilité des administrateurs d'État résulte d'un alignement de situations anticipées ou fortuites, de décisions personnelles d'administrateurs d'État ou de la part du secrétaire général et du premier ministre. L'arrivée d'un nouveau secrétaire général, d'un nouveau premier ministre ou d'un nouveau gouvernement entraîne des changements certes, mais qui ne sont pas forcément le fait des nouveaux acteurs ou simplement motivés par des questions de nature politique et de confiance. Des administrateurs d'État pourront juger que c'est un moment approprié pour un départ à la retraite, pour relever d'autres défis si l'occasion leur en est donnée ou pour occuper d'autres fonctions permettant de faire face à des enjeux familiaux ou de santé. C'est aussi l'occasion de procéder à des réaffectations lorsque des titulaires ne répondent pas aux attentes ou se retrouvent dans des situations difficiles, avant

que des erreurs ne surviennent ou dont les qualités peuvent être mieux mises à profit ailleurs. Dans d'autres cas, l'arrivée de nouveaux acteurs peut prévenir ou reporter certains changements en préparation.

À l'occasion, des erreurs indéniables mettront fin soit à la progression de la carrière d'un titulaire ou à sa carrière tout simplement. Ces situations sont peu fréquentes, mais sont assez vite tranchées. Les situations plus difficiles sont celles découlant de maladroites sans grande conséquence objective ou de situations mal interprétées, qui placent toutefois un administrateur d'État ou un dirigeant d'organisme dans un maelstrom médiatique ou partisan dont il ne peut s'extirper. C'est aussi le rôle du secrétaire général, avec l'aide du SES, d'aménager les pistes de solutions. De telles situations, comme les solutions possibles, ne sont pas sans conséquences sur les liens entre l'administratif et le politique ; une question abordée plus loin au chapitre 7.

Par ailleurs, il peut se produire des situations qui commandent des réalignements importants dans le profil des administrateurs d'État. Bernard (2009) fait valoir que la période de la Révolution tranquille, qui vit les hauts fonctionnaires être étroitement associés aux ministres dans la conception des politiques publiques, notamment en raison des cabinets quasi inexistants, gagnant ainsi à la fois une influence déterminante et une certaine notoriété, était en fait une période exceptionnelle « qu'il était illusoire de voir prolonger indéfiniment » (p.93). La mise en place des grandes politiques de la Révolution tranquille a progressivement cédé la place à la nécessité de gérer un État considérablement développé dans un environnement beaucoup plus complexe où le politique se préoccupe de plus en plus des résultats. Inévitablement, à partir des années 80, dans la foulée de la crise budgétaire de 1982, on a de plus en plus mis l'accent sur les qualités de gestionnaires dans le choix des administrateurs d'État, remplaçant progressivement une génération avant tout rompue à l'élaboration et à la mise en place de nouvelles politiques. Cette orientation s'est cristallisée

en 2000 avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*<sup>49</sup> instaurant, entre autres, un régime d'imputabilité des sous-ministres devant les parlementaires pour leur gestion administrative. Ce profil domine depuis et pourrait connaître une variante considérant la volonté exprimée par l'actuel gouvernement de recruter davantage de hauts fonctionnaires ayant développé leurs qualités de gestionnaires hors du secteur public.

Cooper (2020) en arrive à un constat voisin lorsqu'il conclut, après avoir analysé les mouvements dans les nominations de sous-ministres dans les gouvernements provinciaux au Canada, que les remplacements significatifs de sous-ministres à des moments donnés, s'expliqueraient davantage par la volonté de pouvoir compter sur certains profils de hauts fonctionnaires, marqués par différents types de loyauté et de compétences, que de vouloir les contrôler de manière strictement partisane. Il distingue trois grandes périodes selon le « marché » : des dépouilles (selon la volonté du parti au pouvoir, avant 1950), schafferienne (misant sur la continuité et l'expertise, entre 1950 et 1979) et gestionnaire (favorisant une meilleure réactivité, depuis 1980). Il constate des mouvements plus importants lors de la période des dépouilles et gestionnaire, lors des changements de gouvernement, ainsi que des changements moins prononcés lors de la période schafferienne. Conformément à son modèle, il ne constate pas de variation significative selon les partis politiques selon les périodes, sauf une exception significative, le Parti Québécois en 1976 qui a procédé à plus de changements que les autres partis lors des changements de gouvernement. Il explique cette situation par le fait que le moment correspond à la fin de la période schafferienne qui montrait des signes d'effritement ainsi que par la nature du projet politique du nouveau gouvernement qui commandait une forme particulière de loyauté envers le projet d'indépendance. Ce n'est pas le seul moment où un gouvernement du Parti Québécois s'est distingué à ce sujet. En effet, la stratégie préréférendaire du gouvernement Parizeau, élu en 1994, l'amena à exiger de la part des représentants du Québec à l'étranger qu'ils s'engagent explicitement à défendre le

---

<sup>49</sup> *Loi sur l'administration publique* (RLRQ, A-6.01, a. 24 et 29) et *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 8, a. 24 et 29)

projet souverainiste dans le cadre de leur mission, entraînant la démission de deux anciens députés libéraux nommés sous le gouvernement Bourassa.

En guise de conclusion à la présente section, il faut garder à l'esprit que la dimension humaine est déterminante dans l'organisation du gouvernement et influence à la fois la configuration de certaines structures et le choix des personnes chargées d'assumer les postes en autorité. Un secrétaire général doit composer avec cette réalité et chercher, autant que faire se peut, à compenser efficacement les faiblesses d'origine humaine, d'une part, et tenter d'en limiter l'apparition de nouvelles tout aussi dommageables, d'autre part. De même, des réalignements de fond peuvent amener à privilégier certains profils d'administrateurs d'État pour répondre à des priorités gouvernementales durables. Ces facteurs atténuent passablement les intentions partisans que l'on peut prêter au gouvernement lors de la nomination des hauts dirigeants.

### **5.5 La conformité**

Le secrétaire général a entre autres tâches de voir à l'examen de la conformité des projets de loi, de règlement et de décret soumis pour décision. Il y a deux aspects à l'examen de la conformité. Le premier touche le respect des règles de fonctionnement adoptées par décret qui encadrent le processus décisionnel. Le second tient à la conformité des projets de lois, de règlements, de décrets ou de décision au cadre normatif existant.

Chacun de ces aspects interpelle la responsabilité du secrétaire général de diverses façons, mais elle découle d'un même fil conducteur. Lord Bridges (1964), ancien « permanent secretary » du Trésor en Grande-Bretagne, rappelait un conseil que lui avait donné à l'époque son prédécesseur : ne jamais laisser « son » ministre être en mesure de dire « pourquoi n'ai-je pas été prévenu? » (p. 270). En effet, une telle question implique que le sous-ministre savait ou devait savoir qu'un obstacle se dressait sur la route d'un projet et qu'il n'en a pas prévenu le ministre responsable en temps utile. C'est qu'il est difficilement excusable d'avoir occulté ou échappé des enjeux découlant de dispositions ou d'obligations existantes, peu importe leur caractère complexe, sibyllin ou peu usité. Après tout, quel est l'intérêt d'une fonction publique permanente si elle ne peut, en temps opportun, donner l'assurance du caractère conforme d'un projet? Dans le cas du secrétaire général, responsable du bon

fonctionnement du Conseil face à son président et à l'ensemble des ministres, le seuil de tolérance au risque de mettre le gouvernement dans l'embarras à cause d'un accroc dans l'analyse de la conformité d'un projet n'est guère élevé.

Au sujet du premier aspect, Louis Bernard (1987) souligne qu'il y a lieu d'être « attentif à la stricte observance de la procédure qui régit le cheminement des dossiers » (p. 90) à défaut de quoi la cohésion du cabinet et la cohérence des décisions risquent d'en souffrir. C'est une évidence, mais tout ensemble de règles ne peut prévoir toutes les situations, c'est pourquoi des dérogations sont possibles. Comme on l'a vu précédemment, le secrétaire général doit, dans l'application de ces règles, faire preuve de discernement pour ne pas nuire au fonctionnement du Conseil. Cela implique de s'assurer de l'application efficace des règles, de jauger des écarts qui peuvent être tolérés selon les situations et d'éviter de verser dans une application tatillonne qui susciterait trop de résistance. Le défi consiste à limiter les mauvaises surprises, qui peuvent survenir à tout moment, et à s'assurer que ni les ministres ni les sous-ministres ne présument qu'ils peuvent passer outre aux règles de fonctionnement de leur propre initiative. Le cabinet du premier ministre joue un rôle essentiel en ce domaine auprès des cabinets ministériels. En effet, il arrive qu'on invoque la volonté du « PM » ou de son cabinet pour justifier des raccourcis. J'ai été à même de constater directement qu'il est plutôt rare que de telles situations s'avèrent sans que le secrétaire général ou ses collaborateurs immédiats en aient été informés au préalable. C'est pourquoi une coordination efficace des secrétariats du MCE avec le cabinet du premier ministre, ainsi qu'entre le MCE et les ministères concernés est cruciale pour éviter les malentendus. Le Secrétariat du Conseil exécutif est sollicité au premier chef à cet égard. Il en va de même entre le secrétaire général et le premier ministre, ainsi qu'entre le secrétaire général, les sous-ministres et les ministres le cas échéant.

Le deuxième aspect, à savoir le respect du cadre normatif, implique plus immédiatement les travaux réalisés par les secrétariats du MCE, en particulier le secrétariat du Conseil exécutif le SL, les secrétariats des comités multisectoriels, ainsi que les avis des ministères et organismes. Sans se substituer à l'expertise des ministères sectoriels, le processus d'analyse du MCE doit permettre d'attester de la conformité d'un projet ou encore d'identifier un

manquement ou un risque, juridique par exemple, et de voir quelles solutions sont possibles. En dernière analyse, l'autorité politique pourra décider de donner suite, d'une manière ou d'une autre, mais elle sera informée de l'enjeu et pourra procéder en toute connaissance de cause. Cet exercice est complexe et revêt un certain côté fastidieux. Il y a les exigences de rédaction des projets. Il y a aussi celles découlant des analyses d'impacts prévues du décret de fonctionnement ou de certaines lois. On peut citer en exemple les incidences sur la pauvreté, la jeunesse, les régions (Capitale nationale et Métropole de façon plus particulière), le développement durable, l'allègement réglementaire, la protection des renseignements personnels. Il y a bien sûr les exigences découlant des lois et règlements pertinents, de la jurisprudence ainsi que des enjeux constitutionnels, sans oublier les obligations découlant des ententes fédéral-provincial, interprovinciales ainsi que des traités et accords avec les nations autochtones ou internationaux.

## **5.6 Les communications gouvernementales**

En matière de communications gouvernementales, le secrétaire général est interpellé dans sa fonction d'assistance au Conseil exécutif, à son président et à ses membres, sous l'angle de la coordination, mais aussi dans sa fonction de sous-ministre, sous l'angle administratif, considérant que le secteur de la communication gouvernementale est celui qui commande maintenant le plus de ressources au MCE. Mais ce sont davantage les besoins de coordination des activités de communication du gouvernement qui retiennent l'attention, d'où le choix d'aborder cette question dans le présent chapitre consacré aux tâches relevant de la fonction d'assistance.

Comme on l'a vu précédemment<sup>50</sup>, le mandat du SCG en matière de communications gouvernementales (par voie de conséquence celui du MCE) a évolué sur une période d'un peu moins de 20 ans de manière à coordonner d'abord la publicité gouvernementale, pour s'étendre ensuite aux directions des communications et enfin prendre en charge l'ensemble

---

<sup>50</sup> Voir p. 76.

du personnel administratif affecté aux communications dans les ministères. Comme le souligne Prince (2018, p. 59), le SCG et les directions des communications sont appelés aujourd'hui à jouer un rôle d'interface, « de chef d'orchestre » entre le cabinet du premier ministre, les cabinets ministériels et les sous-ministres. Certains y voient essentiellement un phénomène de politisation de l'Administration découlant d'une volonté politique plus ou moins explicite de consolidation de l'autorité du premier ministre. Il y a certes un risque de politisation induite de la communication, mais il s'agit plutôt d'un effet possible de la réorganisation que la source de la réorganisation, qui tient avant tout de l'adaptation à un contexte complexe et mouvant découlant de l'évolution des médias au cours de cette période (apparition successive des chaînes de nouvelles continues, de l'Internet et des médias sociaux), des incidences sur les relations de ces derniers avec le gouvernement, des débats parlementaires ainsi que des besoins de publicité, de communication et d'information à l'endroit de la population en lien avec un appareil administratif de plus en plus étendu qui demande un degré élevé de coordination.

J'ai pu observer cette évolution de manière directe. Lorsque j'étais directeur de cabinet du ministre de l'Éducation et ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science au milieu des années 80, bien avant les chaînes d'information continue et Internet, nous étions confrontés à l'occasion à des divergences de vues et de pratiques entre les deux ministères dirigés par un seul ministre. Parmi les plus triviales et irritantes à la fois, l'un des ministères jugeait qu'il n'était pas possible, car jugé trop politique, de faire parvenir par la poste les discours ou interventions du ministre lors d'activités officielles aux organismes de tutelle alors que pour l'autre ça allait de soi. Quelques contacts auprès de collègues ont permis de constater que les pratiques variaient beaucoup, selon l'opinion des sous-ministres et des directions de communication de chacun des ministères. À défaut d'une ligne directrice, chacun se débrouillait pour régler son problème. La difficulté était contournée en glissant les documents dans les enveloppes au cabinet; le tout étant ensuite transmis par les services gouvernementaux de messagerie interne ou à la poste selon le destinataire.

Lorsqu'un ministère devait organiser le dévoilement d'une politique importante, par exemple, ce n'était pas rare de n'apprendre qu'à la dernière minute, par voie administrative,

politique ou journalistique, des conflits d'horaire avec d'autres activités prévues pour d'autres ministres, voire le premier ministre, provoquant des échanges plus ou moins courtois à tous niveaux pour tenter de trouver des solutions « élégantes ». De même, un peu plus tard, lors de l'apparition des premiers sites Web ministériels, la question s'est posée dans plusieurs directions de communications : doit-on prévoir une section pour le ou la ministre, diffuser les communiqués de presse, les discours, n'est-ce pas politique (comprendre partisan)? Ne devrait-on pas plutôt prévoir des sites pour les ministres gérés et alimentés par les cabinets eux-mêmes? On pourrait continuer avec d'autres exemples touchant notamment l'octroi de contrats aux firmes de communication, au placement média pour la publicité, à la rédaction de fiches d'information, de discours, et de communiqués ou aux aspects pratiques plus récents découlant des activités des ministères et des cabinets sur les médias sociaux, susceptibles de créer des perturbations administratives et politiques ainsi que des risques d'interférence partisane pouvant transformer les activités de communication du gouvernement en cacophonie. Mais le point à retenir ici est qu'il faut bien, de façon très terre-à-terre, que des décisions se prennent, que des priorités soient établies et que des alignements se donnent, surtout pour assurer un minimum de cohérence et de cohésion, pour clarifier ce qui est acceptable ou pas entre le politique et l'administratif et pour distinguer ce qui est partisan.

Dès lors que la coordination des activités de communications gouvernementales se déploie, elle ne peut s'obtenir par des exhortations et doit plutôt se piloter à partir du centre, à savoir le MCE où loge l'autorité politique et administrative du gouvernement. De même, comme le souligne Thomas (2013, p. 77), on peut difficilement imaginer un premier ministre et son cabinet « gérer » les communications d'un gouvernement sans un soutien administratif. La coordination à partir du MCE permet, en pratique, de mieux gérer les multiples arbitrages qui surviennent régulièrement, qu'ils soient administratifs, politiques ou politico-administratifs, découlant à la fois des stratégies, des événements planifiés ou fortuits ainsi que des crises de diverses natures qui commandent un large éventail de formes de communications.

Les secrétaire généraux viendra alors appuyer le SGA à la communication et son équipe afin d'assurer l'équilibre entre les objectifs du volet administratif de la communication gouvernementale, d'une part, et les attentes des autorités politiques, d'autre part. À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que la communication gouvernementale ne se réduit pas à la communication des autorités politiques ministérielles, même si elle s'avère la plus visible et la plus sensible. En effet, la plus grande partie du travail du SCG et des directions de communications est de nature administrative. Il consiste d'abord à informer de manière juste et cohérente la population de l'ensemble des lois, règles, programmes, pratiques et interventions qui guident l'action gouvernementale et des avantages dont la population peut bénéficier en utilisant les moyens de communication appropriés, ce qui comprend la publicité. Le travail de réglementation et d'encadrement des pratiques, notamment en matière de qualification des agences et d'octroi des contrats, a aussi pour effet d'éviter que le politique ne se retrouve dans l'embarras en raison d'initiatives improvisées, voire intempestives. Ici, l'expérience du SCG en ce qui concerne les initiatives passées plus ou moins réussies, notamment en matière de publicité, ainsi que l'attention portée à certaines tendances émergentes, peut être mise à profit. Enfin, le SCG constitue aussi la cheville ouvrière de la coordination des acteurs administratifs impliqués dans les différentes facettes de la communication gouvernementale, on pense notamment à Services Québec, au Centre d'acquisitions gouvernementales, à Infrastructures technologiques, au Conseil du Trésor, de même qu'en ce qui concerne la politique linguistique de l'Administration ainsi que l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Enfin, en soutien à la communication politique du gouvernement, l'Administration doit être vigilante pour ne pas verser d'elle-même, par inadvertance, maladresse ou intentionnellement dans une dimension partisane ou d'y être happée par des initiatives provenant du politique, de tiers ou des médias.

La principale difficulté ne réside pas tant dans la connaissance que le politique ou l'administratif ont de leurs rôles respectifs en général comme l'illustre Prince (2018, p. 50), mais plutôt dans la pratique quotidienne où le degré variable d'assurance, d'expérience et de maîtrise des contenus des acteurs, la diversité des points de vue et des perceptions, les temps de réactions plus ou moins rapides selon les circonstances, les pressions médiatiques ainsi

que les tensions inhérentes au débat public créent un environnement propice aux erreurs, aux incompréhensions et aux divergences de part et d'autre.

## **5.7 Autres facettes de la coordination**

La fonction d'assistance du secrétaire général et greffier l'amène à favoriser la coordination des activités du gouvernement de manière contestante ou répétée dans un certain nombre de domaines ou d'activités. Trois facettes se distinguent particulièrement et méritent d'être évoquées ici : l'évolution de la situation budgétaire, la gestion de crise et le forum des sous-ministres.

### **5.7.1 Finances et Trésor**

Les secrétaires généraux peuvent avoir un intérêt plus ou moins marqué pour les questions touchant la politique budgétaire du gouvernement et la gestion des dépenses, mais tous doivent y accorder une attention certaine. Il y a d'abord la période d'élaboration du budget, qui s'amorce en novembre ou décembre et qui se termine un peu avant sa présentation, généralement à la fin mars. Cette période demande une série de rencontres entre le premier ministre et le ministre des Finances, rencontres qui entraînent la présence du secrétaire général, du sous-ministre des Finances et des directeurs de cabinet respectifs. Ces rencontres permettent de déterminer les grands alignements à considérer pour ensuite, au fur et à mesure que se précisent les paramètres budgétaires, fixer les priorités, choisir les mesures à inclure dans le budget et, enfin, procéder aux derniers arbitrages. Cet exercice se déroule dans la plus grande discrétion, secret budgétaire oblige. C'est avant tout le MFQ qui pilote les échanges avec les ministères touchant leurs demandes respectives. C'est aussi le MFQ qui interviendra auprès des ministères concernés pour valider différents aspects touchant des mesures envisagées.

De son côté, le SCT, de manière tout aussi discrète pour la même période, pilotera la revue des programmes et la préparation des crédits budgétaires en lien avec les paramètres retenus par le MFQ. S'ensuivent des échanges entre le président du Conseil du Trésor et ses collègues du Conseil des ministres. Les ajustements aux enveloppes des crédits de chacun des

ministères ne seront apportés qu'à la dernière minute en fonction des priorités et des mesures retenues en prévision du discours sur le budget.

En cours d'année, tant le MFQ que le SCT procèdent à des suivis constants de l'évolution de la situation budgétaire et des dépenses. Le secrétaire général est informé de ces suivis et, selon les indications de ses collègues, prendra les dispositions nécessaires pour que les consignes entourant les mesures de contrôle budgétaire convenues par le gouvernement soient bel et bien transmises et appliquées en temps opportun.

Cela dit, il n'est pas rare que des divergences subsistent entre le volet finances et le volet trésor, non seulement lors du cycle budgétaire, mais tout au long de l'année. Le secrétaire général est alors amené à intervenir pour favoriser la recherche d'un terrain d'entente pour éviter un trop grand nombre de décisions à trancher par le politique. Des rencontres régulières et des échanges téléphoniques à trois ou en bilatéral sont de mise pour intervenir plus tôt que tard.

#### 5.7.2 La gestion de crise

Le sujet pourrait commander un long exposé. Limitons toutefois ici le propos à l'essentiel des interventions du secrétaire général en matière de gestion de crise selon la nature de ces dernières. Il ne s'agit pas là d'éléments très originaux, mais ils donnent un aperçu de ce qu'impliquent ces situations en matière de coordination.

Tout d'abord, un secrétaire général pourra être à l'affût des vibrations de la toile d'araignée gouvernementale de manière à juger s'il doit intervenir ou non pour éviter qu'une situation ne dégénère en crise. Des sous-ministres voudront le prévenir d'une situation préoccupante, mais qu'ils croient sous contrôle. D'autres, à l'inverse, ne préviendront que si la situation échappe à leur contrôle. Dans d'autres circonstances, le premier ministre ou son cabinet, de même qu'un ministre demanderont qu'il jette un œil sur une situation donnée, question de jauger si elle est maîtrisée ou si des interventions sont requises pour éviter qu'elle ne dégénère. Enfin, des informations provenant de tiers ou encore glanées dans les médias peuvent susciter un intérêt de sa part, entraînant une forme de veille ou d'intervention auprès

des intéressés. Dans d'autres cas, un secrétaire général se contentera d'une attitude plus passive, se gardant pour les crises manifestes que l'actualité, les frictions gouvernementales ou parlementaires, ainsi que la nature ne manqueront pas de faire surgir. L'efficacité à gérer ces situations contribuera à cimenter la confiance du secrétaire général envers ses collaborateurs, de même que l'inverse, et à raffermir les liens avec le politique ou, en cas de ratés, à les fragiliser.

Alors qu'émerge une situation difficile ou la possibilité d'une crise, il arrive qu'un comité ministériel spécial ou temporaire soit mis sur pied, pour permettre aux ministres d'étudier plus à fond une question ou encore de surveiller l'évolution d'un dossier, ce qui permet de mieux de cerner les enjeux et les pistes de solutions possibles en prévision de décisions à venir. Ces comités ne font pas forcément l'objet d'un décret, une simple décision du Conseil suffit à les créer. Ils disparaissent une fois le mandat réalisé. Ils peuvent être doublés d'un comité interministériel, formé des sous-ministres des ministres membres du comité ministériel. Mais l'approche retenue plus récemment consiste plutôt, par souci d'efficacité et d'économie de temps, à avoir autour de la table les acteurs politiques et administratifs concernés. Les sous-ministres pourront se concerter de leur côté, de leur propre initiative ou à la demande du comité pour analyser un aspect. Les ministres se réserveront les discussions purement politiques en l'absence des fonctionnaires. Ce sont généralement les secrétariats des comités ministériels multisectoriels qui sont chargés de les appuyer. Le temps de tout ce beau monde étant compté, on utilise cette approche avec parcimonie et pour des questions d'une certaine envergure. Par exemple, sous le gouvernement Charest, des comités de cette nature ont été mis sur pied pour le suivi des travaux de construction des centres hospitaliers universitaires de la région de Montréal et pour définir la réponse du gouvernement à la crise appréhendée des régimes de retraite.

Il y a ensuite des crises d'intensités variables qui peuvent se régler sur le plan administratif ou que le politique demande de contenir dans la sphère administrative. Elles ne demandent pas toutes l'intervention directe et constante du secrétaire général, mais le MCE sera généralement impliqué, d'une façon ou d'une autre, notamment du côté des communications. Il appartiendra au secrétaire général de déterminer quelle est la façon la plus efficace de

coordonner la prise en charge de la crise et de sa résolution. Dans les formes les plus aigües, il pilotera lui-même une cellule de crise réunissant tous les acteurs concernés lorsque plusieurs ministères sont touchés. Dans d'autres cas, ce sera un SGA, souvent le SGA aux priorités et aux projets stratégiques, ou encore le sous-ministre le plus touché par un enjeu qui assumera la coordination et fera la liaison avec le secrétaire général. Les crises de ce type peuvent ne pas être dans les médias, mais elles le sont généralement, d'une façon qui ne sollicite pas de manière trop intense le politique. Le défi consiste ici à ce que cet état de situation se maintienne jusqu'à la résolution de la crise ou encore pour retarder l'intervention du politique au moment opportun ou inévitable, selon des préoccupations internes ou externes.

La gestion de la crise des demandeurs d'asile en provenance des États-Unis en 2017 et 2018 s'inscrit dans cette perspective. À l'été et à l'automne 2017, devant le caractère subit de l'arrivée massive de demandeurs d'asile à la frontière, il a été décidé de faire tout le nécessaire sur le plan administratif pour éviter que cette crise de nature humanitaire et médiatique ne dégénère en crise politique Québec-Ottawa, voire Québec-Ottawa-Ontario. Dans cette perspective, il a été décidé de limiter les interventions publiques au minimum et d'utiliser les canaux politiques, principalement entre les cabinets des premiers ministres respectifs, pour dénouer les blocages dans les communications et les échanges d'informations avec l'administration fédérale, blocages qui limitaient la capacité du Québec d'assumer son rôle d'accueil des demandeurs d'asile en vertu des accords en vigueur avec Ottawa. C'est le secrétaire général<sup>51</sup> qui assurait la coordination des opérations impliquant activement le SQRC, et les ministères de l'Immigration, de la Sécurité publique, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de la Santé et des services sociaux ainsi que des Finances. L'approche a été ajustée en prévision de l'été 2018 afin d'assurer une présence politique plus sentie plus tôt, notamment à la faveur d'un changement de ministre. Il s'agissait ici d'éviter que certaines situations ne se répètent et de débloquent la question de la contribution additionnelle du fédéral

---

<sup>51</sup> À l'époque, j'assurais l'intérim en l'absence de Juan Roberto Iglesias pour des raisons de santé.

au remboursement des dépenses qui dépassaient largement le cadre de ce qui était prévu aux accords.

Les lois respectives accordent aux autorités en santé publique et en sécurité civile des responsabilités propres lorsque surviennent des événements ou des crises dans ces domaines. Le secrétaire général verra à respecter ces rôles et viendra avant tout en appui pour faciliter l'application des protocoles établis ainsi que le cheminement des dossiers devant être soumis au Conseil des ministres pour information ou décision. Il pourra aussi faciliter la coordination et la collaboration des acteurs impliqués le cas échéant afin de s'assurer que toutes les ressources nécessaires à la résolution de la crise soient mobilisées. Avec les SGA, il verra à tenir le cabinet du premier ministre au fait de l'évolution de la situation. Un rôle plus actif pourra s'avérer nécessaire selon l'ampleur initiale ou l'évolution de la situation, surtout si l'implication directe du premier ministre devient nécessaire. Toutes affaires cessantes, comme le veut l'expression consacrée, une cellule de crise pourra être constituée à partir du MCE, ou encore un comité ministériel pourra être mis sur pied pour remplir le même rôle. Dès lors, le secrétaire général devient le pivot essentiel des échanges entre la cellule et les instances administratives aux fins de la circulation de l'information en temps réel et du déploiement de la réponse gouvernementale. Ces crises peuvent être circonscrites dans le temps ou s'étendre sur de plus longues périodes, voire, comme dans le cas de la pandémie liée à la maladie à coronavirus (COVID-19), sur une période exceptionnellement longue. Le secrétaire général doit pouvoir compter sur une équipe capable de prendre le relais et de voir à la bonne marche des affaires courantes alors qu'il doit se concentrer sur la gestion de la crise. Le gouvernement peut être ralenti, mais des dossiers ou des décisions ne peuvent souffrir de délais. Autant que faire se peut, il faut éviter que la gestion d'une crise ne devienne la source d'autres crises.

Ce dernier aspect prendra toute son importance lors de crises de nature essentiellement politique qui accaparent les ministres et les cabinets, crises qui peuvent à l'occasion déstabiliser, ralentir ou gripper le processus décisionnel habituel du gouvernement. Sans intervenir dans ce type de crise, le secrétaire général doit être en mesure d'assurer l'intendance, d'obtenir du Conseil des ministres et de son président que les décisions

incontournables soient prises en temps opportun, malgré le peu d'appétit que le politique peut leur manifester dans de telles circonstances ou encore d'éviter que des gestes intempestifs pouvant causer plus de tort que de bien ne soient posés.

Si l'énumération qui précède paraît embrouillée, c'est que les situations réelles le sont bel et bien. Les situations difficiles, comme les crises potentielles, appréhendées ou manifestes, sont rarement isolées et séquentielles. La plupart du temps, elles se chevauchent, connaissent divers rebondissements et les périodes d'accalmie sont rares et brèves au point qu'on s'en étonne. En substance, une bonne partie du travail du secrétaire général consiste à éviter que des crises ne surviennent, à contribuer à régler celles qui inévitablement surgiront et, enfin, à ne pas en créer lui-même par inadvertance ou par manque de discernement.

### 5.7.3 Le forum des sous-ministres

Charland (2014) mentionne que « le secrétaire général préside le forum des sous-ministres où il présente périodiquement les priorités et les orientations du gouvernement » (p. 223). Les origines de ce lieu de rencontre des plus hauts fonctionnaires n'ont pu être retracées, mais il s'agit là de l'un des mécanismes de coordination à la disposition du secrétaire général. Outre l'occasion de faire le point sur les priorités et les orientations, notamment à la suite de moments charnières (changement de gouvernement, discours inaugural, budget, remaniement sous-ministériel) le forum permet aux sous-ministres de faire le point sur l'évolution de certains dossiers courants, la situation budgétaire du gouvernement par exemple, d'échanger sur des sujets d'intérêt commun, ainsi que de faire part de consignes ou d'attentes. Comme le souligne Bernard (1987, p. 88), on ne discute pas au forum des dossiers soumis au Conseil des ministres pour décision pas plus qu'on débat de questions politiques.

Les secrétaires généraux ne travaillent pas tous de la même façon avec le forum. Louis Bernard (2017, p.88) évoque des rencontres d'une journée, quatre ou cinq fois par année à son époque, qui sont passées par la suite à un format plus bref, plus fréquent et plus régulier. D'autres réunissaient peu le forum. Pour ma part, j'ai surtout connu un rythme où le forum se réunit de six à huit fois par année, habituellement tôt les jeudis matin, dans la salle du Conseil des ministres, le lendemain d'une séance de ce dernier. Sont conviés les sous-

ministres en titre des ministères ainsi que les secrétaires généraux associés du MCE avec rang et privilège de sous-ministres ou responsables de comités ministériels. Selon les secrétaires généraux, le cercle peut être plus ou moins restreint, notamment pour circonscrire la présence de sous-ministres provenant du MCE ou encore élargi, selon les besoins de coordination de certains dossiers. Par exemple, j'ai fait mon entrée au forum au moment de ma nomination comme sous-ministre associé à la politique linguistique en 2008. Autre exemple, sous le gouvernement Couillard, Robert Sauvé, d'abord comme SGA responsable du Secrétariat du Plan Nord et ensuite comme premier PDG de la Société du Plan Nord, était invité à participer au forum.

À l'occasion, le premier ministre voudra rencontrer les sous-ministres réunis au forum pour échanger directement avec eux sur ses priorités, ses attentes et témoigner de son appréciation envers le travail des hauts fonctionnaires et de la fonction publique.

Les sous-ministres pourront être appelés, de manière ponctuelle, à la demande du secrétaire général ou du premier ministre, à former des comités pour travailler certaines questions ou des enjeux particuliers. Toutefois, cette pratique ne s'est pas implantée de manière courante comme c'est le cas dans d'autres administrations, notamment à Ottawa. De même, malgré quelques tentatives, l'organisation régulière d'activités destinées aux seuls sous-ministres, petits déjeuners ou soupers-conférences par exemple, ne s'est pas implantée dans la haute fonction publique québécoise. En fait, on observe que les périodes de restrictions budgétaires entraînent la suppression de ces activités jugées utiles certes, mais non essentielles, question de donner l'exemple. En pratique, le développement d'un esprit d'équipe, d'une cohésion dans le fonctionnement d'ensemble des sous-ministres, est en grande partie tributaire de la façon dont le secrétaire général, dans ses interventions le plus souvent directes, réussira à susciter l'adhésion de ses collègues.

Le présent chapitre décrit de manière synoptique, ce qu'en pratique le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif doit réaliser aux fins d'accomplir la fonction d'assistance que la loi lui attribue. On peut retenir que le choix par le législateur du verbe « assister », malgré son caractère suranné, est peut-être moins anodin qu'on pourrait le croire à première vue. En

effet, les définitions des dictionnaires convergent pour rappeler qu' « assister », verbe transitif, signifie se tenir auprès de quelqu'un pour le seconder. Il est difficile de décrire avec plus de précision la position du secrétaire général auprès du président et des membres du Conseil exécutif. La loi accorde aussi au SG la responsabilité d'agir comme le sous-ministre du MCE. C'est ce volet de la double fonction qui est au cœur du chapitre suivant.

## CHAPITRE 6 : LE SOUS-MINISTRE DU MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

---

L'unicité de la fonction d'assistance au Conseil exécutif, qui incombe au secrétaire général, entraîne inévitablement un long exposé, comme on l'a vu dans le chapitre précédent. Dans ce chapitre, en s'attardant à ce qui est propre au SG dans sa fonction d'administration du MCE, de sous-ministre, il en résulte un exposé plus succinct. En effet, on peut ici, pour les fins de la discussion, faire l'économie de la description des tâches que partage le SG avec l'ensemble des sous-ministres. Cela ne signifie pas qu'elles sont moins importantes ou qu'elles ne commandent pas la pleine attention du titulaire, bien qu'en pratique, elles accaparent moins que les tâches d'assistance. Au contraire, le secrétaire général ne peut se permettre de les négliger sans quoi il se retrouvera avec des difficultés qui l'écarteront de ses autres responsabilités. Mais il importe ici d'illustrer ce qui distingue le secrétaire général dans sa fonction de sous-ministre. Pour ce faire, un bref rappel historique s'impose dans un premier temps. Les tâches particulières découlant de cette fonction seront abordées par la suite. Le chapitre se terminera sur quelques observations portant sur la double fonction, en lien notamment avec le rôle de conseiller qu'on attribue au SG.

Le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, comme on l'a vu précédemment, est aujourd'hui l'héritier de la fonction de sous-chef, de sous-ministre du MCE, qui incombait à l'origine au greffier, et ce dès la mise en place de l'exécutif sous le nouveau régime constitutionnel en 1868. Il s'agit là de la première responsabilité qui lui fut formellement attribuée. Il n'est pas anodin de constater que dès cette époque, la volonté du politique de faire du greffier le sous-ministre du MCE apparaît sans équivoque. En 1869, les Commissaires du Service civil, nommés par le gouvernement pour faire « une enquête sur l'organisation des différents départements »<sup>52</sup> recommandaient de ne pas faire du greffier un

---

<sup>52</sup> Commission du service civil (1869). *Premier rapport des Commissaires du Service civil de la Province de Québec sur les Bureaux des Départements au siège du gouvernement*, p. 5. Gow (1975, p.395) présente ce document comme le Rapport Dunscomb, du nom de son président J.W. Dunscomb.

sous-ministre puisqu'on ne pouvait le considérer comme un adjoint ou un sous-chef d'un ministre puisqu'il dirige son propre bureau, qu'il occupe « une position quasi indépendante et que ses fonctions sont déterminées par la loi »<sup>53</sup>. Cette recommandation touchait aussi l'auditeur, qui allait devenir plus tard le vérificateur général. Toutefois, le gouvernement ne donna pas suite à cette recommandation au sujet du greffier.

Malgré l'absence de sources immédiatement accessibles, il est possible d'avancer une hypothèse sur l'assise de la proposition formulée par les commissaires. Alors que les lois de l'époque prévoient déjà que les chefs et les sous-chefs des ministères (ou départements) sont respectivement élus et fonctionnaires, elles n'établissent pas encore l'équivalent pour le Conseil exécutif, le premier ministre étant désigné par convention constitutionnelle. Ainsi, les auteurs du rapport ont pu conclure que le greffier n'était pas soumis à l'autorité d'un chef élu membre du Conseil exécutif, comme les autres sous-ministres et qu'il avait pleine autorité sur le département de l'exécutif, une situation méritant, de leur point de vue, une distinction plus nette dans les textes législatifs. Toutefois, malgré la discrétion de la loi, il apparaît plausible que le législateur, comprendre ici le politique, ne voulait pas, en pratique, accorder un statut différent au greffier. Cette posture n'en faisant pas pour autant un factotum.

En effet, historiquement, à titre de sous-ministre, le greffier était concerné au premier chef par toutes les questions touchant l'embauche, le classement et la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires qui jusqu'à la fin des années soixante, devaient faire l'objet de décisions nominales de la part du Conseil des ministres. L'une des responsabilités explicitement prévues à la loi consistait à personnellement faire prêter serment aux sous-ministres et, jusqu'au milieu des années 1920, à l'ensemble des fonctionnaires lors de leur embauche. On peut penser que cette proximité, considérant le nombre restreint de fonctionnaires, l'encadrement minimal et la nature souvent discrétionnaire des décisions en ces matières, sans compter les moyens de communication de l'époque, impliquait qu'il devait être sollicité tant par les collègues fonctionnaires que par les élus et était en position d'exercer une

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 12

influence significative sur les décisions. La croissance de la taille de la fonction publique, sa professionnalisation, la syndicalisation, l'introduction de la permanence ainsi que l'accroissement des obligations législatives et réglementaires ont progressivement fait disparaître ce rôle, en pratique d'abord, formellement par la suite.

On peut aussi penser, même s'il n'assistait pas de façon statutaire aux séances du Conseil des ministres avant les années 60, qu'il n'en était pas moins au fait d'enjeux politiques découlant des priorités du gouvernement du jour, surtout lorsqu'il fallait articuler des propositions législatives ou budgétaires et, dans une certaine mesure, coordonner l'action gouvernementale. Les moyens de l'époque étaient certes différents, mais le contexte et les finalités se rejoignent comme en témoignent ces passages du rapport Dunscomb concernant le rôle des sous-ministres :

7. Sous l'empire de la constitution de la Province de Québec, les sous-chefs contribuent puissamment au bon fonctionnement des rouages administratifs ; leur besogne loin de se réduire à un travail de pure routine, requiert au contraire une application constante, de la capacité et par-dessus tout, de l'intégrité.

Ils doivent être bien au fait des lois et règlements qui régissent non seulement leur département particulier, mais aussi tous les autres départements du Gouvernement avec lesquels ils sont en perpétuelle relation.

C'est leur devoir important de veiller à ce que le travail de chaque jour se fasse avec soin et ponctualité, de bien étudier le caractère et les aptitudes de chaque commis et employé, de prendre en considération les demandes et les lettres qui leur sont adressées et les recommandations qui leur sont faites, aussi bien que les renseignements qui leur parviennent, de rédiger les projets de rapports et de réponses, de contrôler les dépenses du bureau et d'attirer l'attention du Ministre sur toutes les affaires qui se transigent dans le bureau. Ils sont nécessairement dans la confiance du Gouvernement. Le chef du département doit être choisi parmi les Membres du Parlement ; il peut se faire qu'à son entrée en fonctions, il ne possède pas les connaissances spéciales que requiert la nature des transactions du bureau. D'ailleurs, obligé qu'il est de se concentrer tout entier à ses devoirs parlementaires et politiques, il n'a guère le temps de s'occuper des détails importants de l'administration de son département. Il s'en suit nécessairement que l'adjoint ou l'assistante doit prendre la direction des affaires.

De fait, le sous-chef représente le ministre lorsque ce dernier est absent du bureau, dans toutes les matières que le département a à traiter.<sup>54</sup>

À titre de sous-chef du département de l'exécutif, le greffier participe de cette dynamique de gestion de son ministère et de coordination (avant la lettre) de l'action des ministères. On peut y entrevoir les premiers indices de la double fonction illustrée précédemment. Il serait intéressant de s'attarder à étudier plus avant comment cette distinction dans la fonction est apparue en pratique, ainsi que son évolution, notamment pour déterminer la zone d'intersection entre les responsabilités expresses du sous-ministre et celles implicites de coordination, devenue une fonction explicite d'assistance. Toutefois, cette perspective historique, qui demanderait un long travail, déborde la portée du mémoire, encore plus celle de ce chapitre.

Il s'agit, de façon plus immédiate, de garder à l'esprit que les responsabilités propres du sous-ministre du MCE s'inscrivent dans le temps au moment d'esquisser ce qu'implique, de façon contemporaine, ce deuxième volet de la fonction du secrétaire général et greffier. Dans cette perspective, l'attention se portera principalement sur les secrétariats de mission, dans un premier temps, et sur certains aspects tenant de l'administration et de la reddition de comptes, dans un deuxième temps.

### **6.1 Les secrétariats de mission**

Ce qui distingue les rapports que peut entretenir le secrétaire général avec les secrétaires généraux associés ou les secrétaires adjoints responsables des secrétariats de mission de ceux qu'il peut avoir avec ses collègues responsables des unités plus immédiatement chargées d'assister le Conseil exécutif, c'est la fréquence. Alors qu'avec ces derniers les échanges sont presque quotidiens, avec les premiers, ils sont plus espacés. Le secrétaire général peut

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 11-12

prévoir des rencontres statutaires ou encore se rendre disponible lorsque des dossiers requièrent son attention, mais ces rencontres seront forcément moins nombreuses.

Elles n'en sont pas moins essentielles pour la bonne marche du MCE. Tout d'abord parce que les secrétariats de mission participent aussi du rôle de coordination centrale du ministère. Elles permettent au secrétaire général d'être informé des dossiers qui s'annoncent avant qu'ils ne soient trop avancés. C'est aussi l'occasion pour lui d'obtenir des éclairages différents, selon le mandat du secrétariat, sur le degré de collaboration avec les différents ministères. La fréquence moindre de ces échanges suppose une plus grande autonomie de la part des responsables des secrétariats de mission, particulièrement ceux sous l'autorité de ministres.

Dans ce dernier cas, les rapports entre le secrétaire général et les secrétaires généraux associés ou adjoints ressemblent davantage aux liens qu'il entretient avec les sous-ministres, quoique les contacts sont plus fréquents par la force des choses. Les interactions sont généralement plus marquées dans le cas des dossiers touchant les relations fédérales-provinciales ou en ce qui concerne les questions autochtones. Outre l'incidence politique souvent plus aigüe, ces dossiers nécessitent des échanges à plusieurs niveaux administratifs et politiques avec les autres gouvernements au Canada et demandent une coordination plus étroite avec le politique et les différents ministères concernés.

Quant aux secrétariats qui sont sous la responsabilité du premier ministre, la dynamique s'apparente davantage à celle existante entre un sous-ministre et un sous-ministre adjoint, mais peut-être avec un degré un peu plus élevé d'autonomie au quotidien. Ces secrétariats sont généralement pilotés par des secrétaires adjoints qui, fréquemment, en sont à leurs premières armes dans un poste de haut fonctionnaire. Le secrétaire général sera ainsi appelé à jouer un rôle hybride de mentor et de supérieur immédiat. Le lien avec le politique offre aussi une différence importante. À défaut de ministres délégués ou responsables, le premier ministre désigne souvent des adjoints parlementaires pour l'assister dans ces dossiers. Le secrétaire adjoint doit donc composer au quotidien avec un élu et avec un attaché politique ou un directeur adjoint du cabinet et plus rarement avec le premier ministre lui-même. Le

secrétaire général pourra servir d'intermédiaire au besoin lorsque des alignements politiques sont requis selon l'avancement d'un dossier.

## **6.2 L'administration et la reddition de comptes**

Le rôle de la DGGA est analogue à celui d'autres unités responsables d'appuyer le sous-ministre sur le plan administratif dans un ministère à deux exceptions près. Le MCE ne se distingue pas par la taille de ses effectifs ou par les réseaux qu'il pilote. Au contraire, c'est un ministère de taille plutôt modeste ; ce l'était davantage avant qu'on y greffe le personnel des directions de communications. Dans un premier temps, il faut considérer que le MCE est le ministère qui comporte le plus de ministres qui y assument divers rôles. Le nombre de ministres rattachés au MCE peut varier dans le temps. Actuellement, outre le premier ministre, cinq autres ministres agissent comme ministres responsables auprès de trois secrétariats de mission et d'un bureau de coordination. Cela suppose la présence de personnel de cabinets, à défaut de cabinets complets, selon que les ministres assument des responsabilités auprès d'autres ministères (c'est le cas de quatre d'entre eux) en plus du cabinet du premier ministre. La DGGA doit donc offrir un soutien plus étendu à un plus grand nombre de membres de cabinets que dans d'autres organisations. Le secrétaire général ne sera pas en lien direct avec les directeurs des cabinets ministériels rattachés à l'exécutif, à l'exception du directeur de cabinet du premier ministre. Ce sont les secrétaires généraux associés ou les secrétaires adjoints qui assureront ce rôle de liaison sur les questions de nature politique. En ce qui concerne les questions administratives, c'est généralement par la DGGA qu'il est avisé qu'une situation particulière pourrait requérir son attention. Il pourra juger de la manière d'intervenir, soit par l'entremise de la DGGA, du secrétaire général associé ou adjoint concerné, du directeur de cabinet du premier ministre ou directement auprès du ministre responsable, selon la nature ou l'évolution de la situation. Même peu fréquentes, ces situations demandent que l'on soit vigilant et de procéder avec célérité pour trouver des solutions, car elles peuvent dégénérer.

Dans un deuxième temps, surtout lorsqu'on considère l'ensemble des activités, le MCE est le ministère qui comporte le plus d'administrateurs d'État avec rang et privilège de sous-

ministre et de sous-ministres adjoints qui dirigent, à l'exception du SCG, des équipes relativement peu nombreuses aux mandats très différents. Il y a lieu pour le secrétaire général de faire les arrangements administratifs appropriés pour favoriser l'autonomie de ces gestionnaires, sans quoi il sera submergé par les questions administratives, mais sans pour autant accentuer les pressions centrifuges déjà fort présentes en raison d'une autorité ministérielle passablement plus éclatée que dans les autres ministères.

Alors que la structure ministérielle permet aux sous-ministres de traiter l'ensemble des dossiers administratifs ou autres en comité de direction ou en bureau du sous-ministre, la double structure d'assistance au Conseil exécutif et d'administration ne se prête guère à ce que ces questions soient abordées par tous les dirigeants administratifs en même temps. Toutefois, il importe d'assurer une forme de cohésion administrative pour l'ensemble du MCE. Ainsi, le secrétaire général procédera à des rencontres périodiques réunissant les administrateurs d'État responsables des secrétariats pour traiter des questions administratives communes et pour faciliter la coordination des unités du MCE lorsque vient le temps de procéder à des opérations touchant l'ensemble du MCE, notamment les différents plans que chaque ministère doit préparer (ex. : plan stratégique, de développement durable) et les différentes formes d'imputabilité (ex. : le rapport annuel de gestion et ses diverses redditions de compte qui doivent s'y retrouver). Ces rencontres pourront être structurées sous l'égide d'un comité de direction ou de gouvernance selon le vocable à la mode.

L'exercice de reddition de compte le plus exigeant, qui revient chaque année et qui demande le plus d'attention de la part du secrétaire général, est sans conteste l'étude des crédits, en particulier le soutien à apporter au premier ministre et à son cabinet. Le premier ministre n'a pas à être présent en commission parlementaire pour tous les volets de l'étude des crédits qui concerne le MCE (six pour 2021-2022). Par exemple, c'est la ministre responsable qui répondra des Relations canadiennes dans le segment prévu à cette fin ou encore le ministre responsable des Affaires autochtones qui fera de même pour la période demandée par l'opposition. Il est néanmoins présent pour le volet qui concerne le programme de soutien au Conseil exécutif et au premier ministre, qui comprend le dossier jeunesse à titre de responsable. En particulier lors du premier segment, il pourra être interrogé non seulement

sur toutes questions touchant l'un ou l'autre des secrétariats du MCE, mais sur toutes questions de nature politique touchant l'ensemble du gouvernement. Le temps étant limité, tout ne sera pas abordé, mais l'actualité ou l'inventivité des parlementaires peut toujours réserver des surprises. Très rarement, le premier ministre sera interrogé sur les crédits ou sur des questions touchant l'administration du MCE, mais il faut aussi être en mesure de répondre adéquatement à d'éventuelles questions sur ce front. Il s'en suit la production d'une quantité phénoménale de fiches d'information produites pour la préparation du premier ministre. Le SPPS est responsable de produire ces fiches avec la collaboration des ministères et organismes concernés. La DGGA produira de manière plus immédiate les données concernant l'administration du MCE et assurera la coordination des réponses à communiquer aux questions écrites des partis d'opposition avant le moment prévu en commission pour les différents volets du MCE. Le premier ministre et son cabinet se prépareront plus activement sur les sujets plus susceptibles d'être abordés, principalement du côté de l'opposition. Il peut arriver que certaines questions soient suggérées aux députés ministériels par le cabinet du premier ministre ou que des députés communiquent ou pas leurs intentions de soulever une question sur un sujet particulier. Le secrétaire général, qui est présent aux côtés du premier ministre en commission parlementaire pour le premier segment, doit non seulement avoir à l'esprit les réponses aux questions anticipées et les réponses fournies aux partis d'opposition, mais aussi les autres fiches préparées et surtout, savoir qui, parmi l'aréopage de fonctionnaires présents dans la salle (non seulement du MCE, mais aussi ceux provenant des différents ministères qui peuvent apporter des informations sur un dossier donné au besoin) peut fournir une réponse à une question inattendue. En substance, de son poste d'observation, le secrétaire général pourra considérer que le tout a bien fonctionné s'il n'a pas été interpellé par les parlementaires, s'il n'a pas eu à intervenir auprès du premier ministre pour attirer son attention ou corriger le tir ou si ce dernier n'a pas trop souvent demandé qu'on lui souffle une réponse et s'il n'a pas eu à se retirer de la table pour aller quérir des informations, dans la mesure, bien sûr, où le principal intéressé partage ce point de vue. Car il faut bien l'admettre, dans ce forum, ce n'est pas l'administration du secrétaire général qui est discutée, mais la direction politique du premier ministre.

Cela dit, même moins accaparante pour le secrétaire général, la fonction de sous-ministre du MCE ne doit pas être considérée pour autant comme une fonction secondaire. Même s'il est moins interpellé par les autres mécanismes parlementaires de reddition de compte que la plupart des autres sous-ministres, le secrétaire général ne peut présumer qu'il ne pourrait l'être. Il doit donc faire en sorte que sa gestion ne puisse être une source de préoccupation pour le président du MCE, car des manquements éventuels, perçus ou réels, peuvent éroder la confiance que le politique peut manifester à l'endroit du premier fonctionnaire du gouvernement, d'une part, et affecter la crédibilité de ce dernier auprès des hauts fonctionnaires, d'autre part.

Il peut aussi se retrouver malgré lui dans des situations pouvant susciter la controverse et devoir rendre compte devant d'autres forums, même si ces situations sont plutôt exceptionnelles. Par exemple, André Dicaire et Gérard Bibeau ont été appelés à témoigner de leur rôle en tant que secrétaires généraux devant la Commission Bastarache, chargée de faire la lumière sur les allégations d'ingérence politique proférées par un ancien ministre de la Justice démissionnaire sous le gouvernement Charest. Certains ont remis en question le fait que Bibeau, secrétaire général en poste à l'époque, puisse, en raison de son témoignage, recevoir le rapport de ladite commission pour ensuite le transmettre au premier ministre avant sa publication, du seul fait qu'il agit comme sous-ministre du MCE, même si la commission avait été instituée par décret du gouvernement.<sup>55</sup> Le rapport n'ayant pas remis en cause ni la conduite de Dicaire ni celle de Bibeau, l'affaire n'eut pas de conséquence fâcheuse par la suite. Toutefois, la pratique existante à l'époque selon laquelle le secrétaire général passait en revue avec le premier ministre les projets de nomination des juges, au même titre que les autres nominations, a été modifiée, entre autres, pour écarter cette étape.

Quelques observations reliant la fonction de sous-ministre du MCE, la notion de double fonction et le rôle de conseiller viennent clore ce chapitre. Bourgault (2008, p. 53) illustre

---

<sup>55</sup> *Le Devoir*, « Le rapport Bastarache remis à l'ami de Fava », 18 janvier 2011, [en ligne] <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/314896/le-rapport-bastarache-remis-a-l-ami-de-fava>

que plusieurs anciens titulaires de la fonction de greffier du Conseil privé ne considèrent pas forcément le poste comme celui de sous-ministre du premier ministre, mais plutôt comme celui de premier conseiller. Le cadre normatif moins élaboré et la prévalence de conventions constitutionnelles plus marquée à Ottawa expliquent en grande partie ce qu'il appelle une «interprétation restrictive» de la compréhension des rôles du premier ministre et, par voie de conséquence, du greffier à cet égard. Dans le cas du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif à Québec, il n'y a pas de flottement au regard de son rôle comme sous-ministre, celui-ci étant établi législativement depuis 1868.

En fait, la chronologie semble suggérer une dynamique inversée entre l'évolution du «portfolio» des vis-à-vis d'Ottawa et de Québec où à Ottawa, le greffier du Conseil privé commence dans une fonction d'assistance pour devenir plus tard notamment sous-ministre alors qu'à Québec, le greffier du Conseil exécutif est d'abord sous-ministre pour ensuite se voir ajouter une fonction d'assistance et devenir secrétaire général. À cet égard, Bourgault situe le rôle d'appui du greffier auprès du Conseil des ministres à Ottawa dès 1867, celui de secrétaire du Cabinet et chef du Bureau du Conseil privé en 1940, l'apparition formelle du rôle de sous-ministre en 1985 et enfin, celui de chef de la fonction publique en 1992. À Québec, comme on l'a vu précédemment, le rôle de sous-ministre est prévu dès 1868 et celui d'assistance apparaît formellement en 1969. Cependant, il faut s'interroger si cette évolution têtebêche des titres traduit bel et bien une évolution comparable des tâches ou encore si, au-delà des titres, les tâches réellement accomplies ont suivi une évolution dans une même direction, mais à des rythmes pratiques et formels différents pour aboutir aujourd'hui à des fonctions analogues. En effet, on discerne un parallèle au regard de la double fonction entre le greffier à Ottawa et le secrétaire général à Québec. Les titres de greffier et de secrétaire du cabinet réfèrent à une fonction d'assistance tandis que les titres de chef du Bureau du Conseil privé et de sous-ministre renvoient à une fonction d'administration. Quant au titre de chef de la fonction publique, il implique des tâches qui pourraient être rattachées à la fonction d'assistance puisqu'il s'agit essentiellement pour le greffier de produire un rapport au premier ministre sans responsabilité administrative directe.

Contrairement aux documents administratifs, Bourgault n'identifie pas une fonction-conseil dans l'évolution du portefeuille des fonctions du greffier à Ottawa. Cette position est voisine de celle retenue ici qui n'établit pas une fonction conseil, mais inscrit plutôt comme une tâche inhérente à la double fonction d'assistance et d'administration du secrétaire général le fait de conseiller. En revanche, il souligne (p. 73) que le greffier serait devenu le principal conseiller du cabinet (*prime counsel*) et l'équivalent du président-directeur général (PDG) de l'appareil gouvernemental.

Peut-on en dire autant dans le cas du secrétaire général? À cet égard, je serais plus réservé. Tout d'abord, il faut se garder de conclure, sans une démonstration expresse, que l'évolution d'une tâche en altère la nature. Les informations permettant de juger de l'évolution de ce rôle dans le temps manquent, tout comme celles permettant de comparer l'incidence des différentes tâches respectives. Certes, le secrétaire général est appelé, en raison de l'accroissement des interventions de l'État, à faire part de son avis sur davantage de sujets, mais ça ne signifie pas pour autant que ses autres tâches sont devenues moins significatives. Par ailleurs, si son avis peut primer dans certains domaines ou dans certains dossiers, il ne peut prétendre que son avis peut ou doit prévaloir sur celui de sous-ministres ou de ministres assumant leurs responsabilités propres. Par exemple, l'avis du secrétaire général, pas plus que celui du greffier par ailleurs, ne peut se substituer aux avis que peuvent produire le procureur général ou le sous-procureur général en leurs qualités respectives, pour évoquer un exemple récent. Il en va de même de ses attributions qui ne lui accordent pas l'autorité pour agir sur l'ensemble du gouvernement à l'image d'un PDG sur l'ensemble de son entreprise.

Dans cette perspective, mon expérience m'amène à considérer que l'insistance sur le rôle de conseiller du secrétaire général produit des effets discutables, altérant la perception du poste et de son titulaire. D'abord, elle peut avoir pour effet de le placer dans des situations où on lui demandera ou bien il s'autorisera à agir au-delà des prérogatives qui sont les siennes, d'une part, ou qui le relègueront à un rôle de coulissier, d'autre part. Cette insistance peut aussi avoir pour effet de chercher à confiner le secrétaire général dans un rôle passif d'exécutant des décisions prises par les autorités, reléguant à l'arrière-plan ses responsabilités propres, tant dans sa fonction d'assistance que dans celle d'administration du MCE.

De plus, je suis enclin à retenir qu'on amplifie ces effets lorsqu'on insiste pour donner l'image du secrétaire général comme étant le principal conseiller du premier ministre, une forme de ministre plénipotentiaire non-élu. On crée ainsi une compétition factice entre les principaux acteurs de l'entourage du premier ministre, tant chez les ministres que chez les membres du personnel de son bureau. Certes, le secrétaire général est appelé à conseiller le premier ministre, mais il ne peut le faire seul ni avec la même acuité ou pertinence en toutes choses. Les circonstances permettront de conclure qu'un secrétaire général occupe auprès d'un premier ministre, dans les faits, le rôle du plus proche conseiller, mais ça ne découle pas des attributions formelles du poste.

La description du cadre normatif (chapitre 3) dans lequel le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif est appelé à travailler, ainsi que son évolution, ont permis d'établir de manière plus précise que ne le fait la littérature administrative et scientifique, sans oublier les mémoires de trois anciens secrétaires généraux, la nature de la double fonction d'assistance et d'administration qu'il doit assumer et ses effets sur la structure administrative du MCE (chapitre 4). Les chapitres 5 et 6 décrivent de manière plus détaillée l'étendue des tâches rattachées à chacun des volets de cette double fonction et les points de rencontre entre le politique et l'administratif. Il est ainsi possible de situer ces derniers par rapport aux constats généraux sur l'interface politico-administrative présentés au chapitre 2 en énonçant certaines considérations particulières, considérations qui font l'objet du chapitre suivant.

## CHAPITRE 7 : CONSIDERATIONS SUR L'INTERFACE AVEC LE POLITIQUE

---

Le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, en raison de sa double fonction et des tâches qui en découlent, est à la fois un acteur et un observateur privilégié de l'interface politico-administrative. Il occupe une position unique dans un appareil gouvernemental souvent représenté comme une « machine », position permettant d'assurer la jonction entre les éléments centraux qui la composent. Du côté administratif, le secrétaire général peut être vu comme l'une des principales roues d'un engrenage complexe qui implique plus immédiatement les sous-ministres, les sous-ministres adjoints, des cadres supérieurs, des dirigeants d'organismes et, à une certaine distance, bon nombre de fonctionnaires qui doivent les appuyer. Cet engrenage trouve son pendant sur le plan politique impliquant les ministres, les directeurs de cabinet et les attachés politiques, plus immédiatement, ainsi les autres parlementaires à une certaine distance. Ces engrenages, couplés à de multiples moteurs de forces inégales, servent à distribuer le mouvement dans un dispositif assemblé au fil du temps chargé de conduire les affaires du gouvernement.

L'expérience enseigne que ladite machine est passablement robuste pour tolérer les vibrations dissonantes provenant des régimes variables des différents moteurs. Il peut aussi tolérer des dysfonctionnements successifs (intentionnels ou circonstanciels, à proximité ou éloignés, voire provenant de l'externe) affectant certaines parties du mécanisme. Des parties du dispositif plus efficaces ou en meilleur état peuvent compenser pour d'autres, moins puissantes, affaiblies ou endommagées, le temps d'apporter des correctifs. De même, des problèmes d'usure et des bris surviennent constamment, requérant un travail de maintenance continu. Cependant, le dispositif ne peut résister sans dommages importants à des vibrations extrêmes provenant de moteurs déréglés, insufflant trop ou pas assez de force aux mauvais endroits et aux mauvais moments, à des ratés ou des arrêts prolongés, localisés ou répandus. De même, des ajustements doivent être apportés lorsqu'on souhaite ajouter des pièces au dispositif ou leur substituer de nouveaux modèles.

Le rôle du secrétaire général consiste à contribuer (car il faut insister, il n'est pas seul dans l'exercice) à réguler la dispersion des forces dans le mécanisme, en particulier entre les pièces dites administratives et politiques, à aligner les priorités d'entretien ou d'assemblage des pièces, anciennes et nouvelles, de façon que l'énergie circule et que le mouvement d'ensemble puisse se déployer plus harmonieusement que moins.

Les facettes de l'interface politico-administrative sont nombreuses et toutes ne peuvent être analysées ici. Il s'agit ici d'exposer celles qui, considérant mon expérience, concernent ou impliquent au premier chef le secrétaire général, dont les incidences sur le fonctionnement de la machine sont déterminantes et qui permettent d'illustrer certains éléments évoqués dans les chapitres précédents. Certaines de ces facettes peuvent être regroupées sous une première section portant sur la confiance. Dans un deuxième temps, les événements vécus par le sous-ministre Dominique Savoie alors au MTQ permettent de tirer des constats sur les incidences immédiates découlant de situations éminemment politiques, partisanes et publiques qui peuvent devoir affronter les administrateurs d'État et la posture que peut prendre le secrétaire général dans ces situations. Enfin, certaines facettes touchant les tâches du secrétaire général lors de la transition à la suite d'un changement de gouvernement seront abordées dans la troisième section.

## **7.1 De la confiance**

La contribution la plus significative du secrétaire général touchant l'interface politico-administrative consiste, selon le moment où il intervient, à instaurer un climat de confiance entre le politique et la fonction publique, à le préserver et, le cas échéant, à le restaurer.

Considérant son parcours avant d'accéder à son poste, le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, sait ou a été informé que l'arrivée de nouveaux ministres, de nouveaux cabinets, notamment à la suite d'élections générales, se produit dans un climat de circonspection, voire de méfiance. Il ne dispose que de peu de temps, avec la collaboration des sous-ministres, pour neutraliser la réserve généralisée et transformer ce climat négatif en rapports fructueux. Claude Ryan, ancien chef du Parti libéral du Québec et ministre sous les gouvernements Bourassa et Johnson de 1985 à 1994, illustre cette situation sans équivoque :

Avant toute chose, je voudrais souligner l'impression très favorable que je retiens des contacts assidus qu'il m'a été donné d'entretenir depuis cinq ans avec des membres nombreux de la haute fonction publique. Ne les connaissant auparavant que de l'extérieur, j'avais à leur sujet une impression quelque peu diffuse d'où n'était pas totalement absente une certaine appréhension à l'endroit des vices de lenteur, de routine et de conformisme que l'on attribue fréquemment à l'administration publique. Vu qu'ils avaient servi pendant neuf ans sous un gouvernement formé par un Parti opposé au mien, je me demandais comment il pourrait leur être possible d'accomplir leurs tâches sous un nouveau gouvernement dans l'esprit de service, d'objectivité et d'engagement que nous étions en droit d'attendre. Après avoir vu notre haute fonction publique à l'œuvre, je conclus sans hésitation qu'elle est formée d'éléments d'excellente qualité au chapitre de la compétence professionnelle, de la disponibilité, de la loyauté envers l'État et le pouvoir politique, et de l'intégrité. (1990, p. 2)

On voit aussi apparaître cette réserve initiale lors de remaniements ministériels, en particulier dans les cas où un ministre est remplacé en raison d'une performance perçue ou jugée insatisfaisante ou lorsqu'un gouvernement traverse une crise majeure. Le nouveau ministre et son cabinet peuvent s'interroger sur le degré de responsabilité des fonctionnaires dans les insuccès de leurs prédécesseurs et adopter une attitude plus ou moins réservée.

À l'inverse, du point de vue administratif, tant le secrétaire général en lien avec le premier ministre, que les sous-ministres en rapport avec leurs ministres respectifs, ne sont pas sans connaître une certaine appréhension alors qu'ils doivent s'adapter à une nouvelle équipe politique. Ce critère est souvent décisif dans la décision de déplacer ou de remplacer certains sous-ministres, davantage que la question de l'affiliation politique de certains, à l'exception du MCE où la présence du premier ministre et le rôle de coordination commandent une plus grande sensibilité à cet égard. La capacité de susciter rapidement une collaboration efficace entre ministres et sous-ministres est au cœur des échanges entre le premier ministre et le secrétaire général. Pour ce dernier, c'est en quelque sorte le premier test qui contribuera à cristalliser le lien de confiance avec le président du Conseil exécutif. L'intérêt du secrétaire général ne réside pas dans l'exercice d'un certain contrôle de sa part ou par procuration du premier ministre. Il découle d'une considération pratique immédiate. Le secrétaire général doit pouvoir compter sur la capacité d'un sous-ministre de gérer la relation avec le ministre et son cabinet tout en assurant l'administration du ministère où il est nommé avec le plus

d'autonomie possible. Si ce n'est pas le cas, le secrétaire général devra pallier et intervenir constamment. De même, un premier ministre ne veut pas voir son secrétaire général constamment distrait par des équipes de direction ministérielles dysfonctionnelles. C'est pourquoi, tant le secrétaire général que le premier ministre, doivent avoir l'assurance raisonnable des capacités d'un sous-ministre donné de travailler avec un ministre donné et doivent être prêts à faire des ajustements et des compromis tenant compte des capacités et des besoins respectifs.

Le secrétaire général sait aussi que l'instauration d'un climat de confiance n'ira pas sans accrocs et sans ajustements subséquents. Dans la majorité des tandems, les relations se normalisent assez rapidement. Pour certains « couples » toutefois, il faudra intervenir, soit auprès du ministre, de son directeur de cabinet ou auprès du sous-ministre, voire des trois à la fois pour connaître les tenants et les aboutissants d'une situation difficile et convenir des moyens à mettre en œuvre pour corriger les problèmes. Ici, une collaboration étroite entre le secrétaire général et le directeur de cabinet du premier ministre s'impose. D'abord pour assurer une compréhension commune d'un problème donné, si problème il y a. Le secrétaire général sera interpellé tantôt par un sous-ministre, un ministre ou les deux lors de situations jugées problématiques. Dans d'autres cas, c'est le premier qui décèlera un problème en puissance. De l'autre côté, le directeur de cabinet du premier ministre pourra être interpellé par un ministre ou un de ses vis-à-vis dans un cabinet ministériel ou lui-même percevra un enjeu. Ensuite, comme ces interventions ne se passent pas toutes au même moment ni n'ont la même origine ou encore les mêmes finalités selon les personnes, ce sera l'occasion de concerter les réponses et les initiatives pour assurer la cohésion des sphères administrative et politique du MCE face au reste de la machine. Enfin, il faudra jauger s'il faut en référer au premier ministre pour l'informer d'un problème significatif, valider une approche plus costaute et, en dernier recours, envisager un changement. Dans certaines situations, ce sera un sous-ministre adjoint qui sera impliqué dans des relations problématiques avec un cabinet ou, plus rarement, par son attitude ou ses initiatives, pourra porter atteinte à l'autorité du sous-ministre auprès du cabinet. Le sous-ministre tentera de trouver la solution au problème par lui-même. S'il n'y parvient pas, il en référera au secrétaire général ou plus fréquemment

au SGA aux emplois supérieurs pour obtenir un coup de main. Dans certains cas, un sous-ministre préférera en référer directement au MCE. Du côté politique, un ministre pourra tenir rigueur à un sous-ministre de ne pas être en mesure de régler un problème avec un sous-ministre adjoint et s'en plaindre au secrétaire général ou au directeur de cabinet du premier ministre.

Dans un autre registre, en réponse à des questions provenant du MCE au sujet de retards encourus dans des dossiers ou de sa propre initiative, un sous-ministre alertera le secrétaire général ou un secrétaire général associé sur le fait que le cabinet d'un ministre est devenu un goulot d'étranglement, pire, un trou noir pour les dossiers qui y sont acheminés. On informera alors le cabinet du premier ministre qui ira aux informations auprès du cabinet concerné et tentera de trouver une solution au problème. Dans d'autres cas, c'est un cabinet ministériel qui constatera des ratés dans le cheminement des dossiers au ministère et qui signalera le problème.

Ancien sous-ministre, Thomas J. Boudreau souligne certains éléments qui, selon son expérience, favorisent un fonctionnement efficace de l'interface politico-administrative : une bonne collaboration avec le directeur de cabinet, une participation de ce dernier aux rencontres de direction du ministère, une collaboration efficace entre l'attaché de presse du ministre et la direction des communications, une participation des membres du cabinet aux échanges sur les grands dossiers du ministère (2006, p.108). Il s'agit pour lui d'assurer les échanges les plus fluides possibles entre les préoccupations politiques et les enjeux administratifs afin d'assurer une meilleure prise de décision et l'exécution la plus efficace. J'ai pu apprécier cette dynamique, ayant eu le privilège de collaborer avec lui pendant près de cinq ans à titre de directeur de cabinet du ministre de l'Éducation de 1985 à 1990. Cependant, cette approche suppose une volonté réciproque de travailler de la sorte, ce qui ne se retrouve pas chez tous les acteurs. Au ministère de l'Enseignement supérieur, aussi dirigé par Claude Ryan à l'époque, plusieurs hauts fonctionnaires n'étaient pas à l'aise avec cette forme de proximité avec le politique, entraînant par le fait même une collaboration plus laborieuse. Dans certains cas, c'est un ministre qui ne sera pas à l'aise de voir son cabinet

fonctionner de cette façon, un directeur de cabinet ou des membres de son équipe, dans d'autres cas ce sera le sous-ministre, les sous-ministres adjoints ou les fonctionnaires concernés qui seront plus réservés.

L'idée n'est pas de passer en revue tous les cas de figure, encore moins d'aborder le détail de certaines situations qui seraient couvertes par le devoir de discrétion qui continue de me lier comme ancien secrétaire général pour ce dont j'aurais eu connaissance dans l'exercice de mes fonctions. Il s'agit plutôt d'illustrer que les besoins d'intervenir pour assurer un fonctionnement adéquat de la machine sont nombreux, de natures diverses et qu'un type de difficulté émanant du politique trouve généralement son équivalent du côté administratif. Les situations ne sont pas forcément génériques et comportent très souvent des particularités inédites; elles ne se manifestent pas partout, pas plus qu'au même endroit, ni tout le temps et certainement pas avec la même intensité. Toutefois, considérant la taille du gouvernement et la multiplicité des enjeux politiques et administratifs, les situations susceptibles de porter atteinte à la confiance et qui requièrent l'attention du secrétaire général se manifestent régulièrement.

Beaucoup de ces problèmes d'ajustements proviennent de l'accumulation de perceptions, de compréhensions divergentes ou erronées du rôle de chacun dans des situations données, de ratés dans les communications, de désaccords sur certains éléments d'un dossier, de difficultés d'adaptation aux façons de faire dans le secteur public de la part du politique ou encore d'adaptation au style du ministre de la part de la haute fonction publique, sans écarter des conflits de personnalités. Cette dimension de l'interface est probablement la plus difficile à circonscrire et pour laquelle il existe peu de préparation préalable tant elle est imbriquée dans la pratique quotidienne marquée par la diversité des situations. Par exemple, ce sont les tensions initiales entre le politique et l'administratif, à la suite de l'entrée en fonction du gouvernement Charest, qui ont amené le MCE, par l'entremise du SES, à revoir la formation sur l'interface politico-administrative offerte aux nouveaux titulaires afin d'assurer une meilleure compréhension des rôles respectifs ainsi que des situations pratiques susceptibles d'être rencontrées. À cet égard, la littérature scientifique, en particulier, passe sous silence le

rôle de soutien et de médiateur du cabinet du premier ministre et du MCE dans ces aspects de l'interface. Tremblay (2006, p.69) illustre bien cette dynamique pilotée par le secrétaire général, le directeur de cabinet, sans oublier le premier ministre, pour freiner les velléités de certains ministres et de membres de leurs cabinets plus interventionnistes ou critiques des hauts fonctionnaires, notamment lorsque le gouvernement se retrouve face à de sérieuses difficultés.

Enfin, si la plupart des situations trouvent des solutions jugées satisfaisantes ou acceptables, certaines s'avèrent temporaires et ne permettent, au mieux, que de gagner du temps jusqu'à ce qu'une meilleure solution puisse être apportée ou que le problème s'aggrave. Le secrétaire général doit pouvoir s'accommoder, en toute lucidité, de ce contexte marqué de tensions constantes, d'incertitudes et d'ambiguïtés et avoir confiance en ses moyens d'agir.

## **7.2 Anatomie et implications d'une situation**

Le secrétaire général sait qu'à l'occasion une situation pourra dégénérer, qu'une goutte fera déborder le vase et transformera sur la scène publique un problème d'interface en tragédie shakespearienne<sup>56</sup>. Ces situations ne sont pas fréquentes, mais peuvent entraîner des conséquences douloureuses pour les protagonistes, y compris pour les administrateurs d'État. Une telle situation, que j'ai dû affronter à titre de secrétaire général associé aux emplois supérieurs, en concertation avec le secrétaire général, qui a connu son dénouement au début de mon mandat à ce dernier poste, mérite d'être illustrée ici. Il s'agit d'évènements marquant la fin du mandat de Dominique Savoie comme sous-ministre au MTQ. Seuls les faits les plus significatifs, essentiellement du domaine public, sont résumés ci-après aux fins de la présente discussion.

---

<sup>56</sup> Dans *Hamlet*, de Shakespeare, au premier acte, à la scène 4, lignes 35-38, le personnage dont le nom donne le titre à la pièce s'exclame : « Une goutte de mal noircit souvent la plus noble substance pour son plus grand dommage. » (Traduction libre]

En 2016, au moment où les événements prennent forme, le MTQ défraie la chronique depuis des années au sujet de difficultés dans l'octroi et la gestion des contrats, sans compter les allégations récurrentes de collusion, de favoritisme et de corruption. Si ces dernières ne s'avèrent pas, malgré des enquêtes administratives, des enquêtes policières et des enquêtes publiques, les problèmes administratifs de manque de ressources, d'efficacité et d'efficience, d'expertise, de contrôle des échéanciers, de la qualité et des coûts sont abondamment documentés par les rapports d'audit du vérificateur général notamment et font régulièrement les manchettes. De même, les parlementaires questionnent constamment le gouvernement sur la conduite des affaires au MTQ. C'est dans ce contexte que Dominique Savoie, psychologue de formation, fonctionnaire de carrière, sous-ministre expérimentée et respectée, sans affiliation politique, est mutée en 2011 au MTQ par Jean Charest afin de contribuer au redressement administratif. Elle conservera son poste sous le gouvernement de Pauline Marois, première ministre de 2012 à 2014. Elle est maintenue dans ses fonctions à l'arrivée du gouvernement Couillard en avril 2014, poste qu'elle occupera jusqu'en mai 2016.

Le remaniement ministériel de janvier 2016, qui voit le ministre des Transports de l'époque être remplacé et exclu du Conseil des ministres, marque le premier jalon. En avril 2016, une « analyste », embauchée en 2014 par le MTQ à l'insistance du ministre depuis démis pour qu'elle puisse l'aider dans son appréciation des problèmes de contrats, démissionne. Dans une lettre adressée au nouveau chef de cabinet, elle indique notamment craindre que le nouveau ministre ne partage pas les mêmes préoccupations que celui qui l'a fait embaucher et dénonce le manque de collaboration de la sous-ministre. Elle remet par la même occasion une clef USB dans laquelle elle indique avoir compilé des renseignements illustrant de graves manquements. La sous-ministre fournit les explications idoines au nouveau ministre et à son cabinet. Même si l'analyse sommaire de la teneur de la clef USB ne révèle rien de problématique, elle est transmise à l'UPAC pour vérifications. Pendant ce temps, l'ancien ministre, se déclarant inquiet de voir qu'il n'a pu faire un transfert de dossiers au profit de son successeur, communique à ce dernier ses préoccupations dans une lettre qu'il lui fait parvenir à la fin du même mois d'avril. Il y dénonce à son tour, entre autres, un climat d'intimidation au sein du MTQ et le manque de collaboration de la sous-ministre. L'ancien

ministre, redevenu simple député ministériel, donne une tournure publique à l'affaire en livrant ses préoccupations, y compris celles touchant la sous-ministre, à un journaliste qui publiera un article le 17 mai, précisément la veille de la comparution de la sous-ministre devant la Commission de l'administration publique (CAP) pour faire le suivi de recommandations antérieures de la vérificatrice générale. Les braises qui couvaient se transforment alors en incendie qui se propage à la vitesse d'un feu de forêt californien.

L'audience de la CAP se transforme en tribunal inquisitoire sur la foi des révélations publiques. Ce qui était moins prévisible toutefois, du moins du point de vue administratif, c'est qu'un député ministériel, ancien collègue policier de l'ancien ministre et, ce qui sera confirmé plus tard, en rapport personnel avec l'analyste démissionnaire, mène la charge. L'hostilité des députés est palpable. Les interventions des médias, l'opinion largement négative à l'égard du MTQ et le climat partisan amènent les élus, toutes formations politiques confondues, à durcir le ton à l'encontre de la sous-ministre. Celle-ci répond du mieux qu'elle peut, mais le contexte survolté et la précipitation auront des conséquences néfastes. Tout d'abord, une phrase de sa part en commission parlementaire, qu'elle commente sur un ton excédé en impromptu de presse au sortir de la salle, sera interprétée comme une manifestation d'arrogance et de refus de celle-ci de se conformer aux « ordres » du ministre ; confirmant ainsi aux yeux de plusieurs les propos de son ancien patron. Ensuite, le MTQ, constatant que la version d'un rapport déposé en Chambre le matin même par le premier ministre n'est pas la bonne, communique plus tard dans la journée à la CAP une nouvelle version, soulevant par le fait même des doutes chez les parlementaires et dans les médias sur la teneur du rapport en question et sur les intentions du gouvernement. Les réponses faisant état de différences attribuables à des corrections et des changements de mise en page n'ont pas eu pour effet d'atténuer la méfiance des élus et des médias.

Dès la parution de l'article, tant le secrétaire général que moi échangeons avec la sous-ministre et entre nous pour faire le tour de la question. À la lumière de ces discussions et d'une analyse sommaire de la documentation, y compris les versions distinctes du rapport déposé, on ne décelait sur le fond aucun manquement grave de la nature évoquée par

l'analyste. À ce sujet, on pouvait s'interroger sur la décision initiale de la sous-ministre de se rendre au désir de l'ancien ministre de faire embaucher par le MTQ une personne se rapportant au cabinet, sans oublier de noter l'ironie de voir celui-ci lui reprocher par la même occasion, *ex post facto*, son manque de collaboration. Mais rien n'indique que le MTQ et la sous-ministre ne se seraient pas retrouvés dans une position comparable, considérant l'attitude affichée par le ministre déchu. De même, en aucun temps alors qu'il était en fonction ou après son exclusion du Conseil des ministres, nous n'avions eu au MCE d'indication de la part de l'ancien ministre de difficultés de quelque nature que ce soit avec la sous-ministre. À sa face même, la situation ne se prêtait pas à une discussion raisonnée qui aurait permis de renverser rapidement l'impression négative laissée par les médias et l'audience devant la CAP. Au contraire, il était plutôt évident que la dénonciation de l'ancien ministre allait alimenter les débats pour encore plusieurs semaines, ne fût-ce qu'en raison de l'intervention de la vérificatrice générale demandée par les parlementaires pour analyser certains faits nouveaux et l'intention de la CAP de pousser l'étude de ce qui paraissait comme un embrouillamini. De plus, le gouvernement avait perdu le contrôle du débat parlementaire. Le premier ministre et son cabinet sont très rapidement devenus la cible des attaques des députés d'opposition, sans compter les opinions adverses au sein même du caucus ministériel, non pas pour des questions partisans, mais en raison de l'incidence politique de questions administratives. Il ne fallait pas être grand clerc pour comprendre que l'appui initial du politique envers la sous-ministre, de rigueur en vertu de la responsabilité ministérielle, n'allait pas résister aux demandes de plus en plus marquées exigeant son limogeage qui ne manqueraient pas d'être proférées. Si l'évolution du débat médiatique et parlementaire pouvait entraîner son remplacement au MTQ et lui fermer des portes à court terme pour d'autres affectations, elle ne justifiait certainement pas une remise en question de sa carrière comme administratrice d'État. Toutefois, l'expérience aidant, on pouvait craindre que la situation ne s'envenime davantage et qu'il devienne rapidement plus difficile de la préserver de conséquences plus graves si elle était maintenue dans ses fonctions. Il a alors été convenu d'agir sans tarder et, en y mettant les formes, d'affecter la sous-ministre au MCE, ce qui pouvait se faire administrativement, avec pour objectif de laisser tomber la poussière

et de pouvoir la nommer à nouveau ultérieurement. De même, cela permettait également au premier ministre de gagner un peu d'espace dans le débat.

Les craintes concernant le maintien à l'agenda public de la controverse s'avèrent. Le 24 mai, conformément à la loi, le Conseil du Trésor demandait à la vérificatrice générale d'effectuer un audit sur la conformité du processus de gestion des contrats en lien avec les informations colligées par l'analyste. On a assisté à un bras de fer entre la CAP et l'UPAC au sujet de la capacité des élus de prendre connaissance du contenu de la clef USB, ce débat trouvant sa solution dans un échange à huis clos le 8 juin. La même journée, l'analyste a été appelée à témoigner devant la CAP ainsi que l'ancienne directrice de l'audit interne du MTQ. Les critiques à l'encontre de la culture du MTQ et de la sous-ministre sortante ont connu une autre flambée lorsque l'analyste a affirmé, entre autres, que le MTQ avait altéré la clef USB avant qu'elle ne soit soumise à l'UPAC et que l'ancienne directrice ajoute que les deux versions du rapport présenté par le MTQ étaient en fait des « faux », car elle avait en main la vraie version. Le lendemain, le 9 juin, s'appuyant sur ce dernier témoignage, une question de violation des droits et privilèges est soulevée par l'opposition officielle alléguant que le premier ministre a commis un outrage en déposant un faux document. La question sera rejetée par le Président un peu plus tard dans la journée, la faute en étant attribuée au MTQ, mais l'objectif de mettre un peu plus le premier ministre et le gouvernement dans l'embarras était atteint. La période de questions entière y passe sous le mode de variations sur un même thème. Le président juge recevable, en raison notamment de la gravité des faits évoqués la veille, une motion pour la tenue d'un débat d'urgence sur cette question en fin de séance la journée même. La CAP dépose son rapport le 10 juin et recommande, entre autres, que la présidente signale une violation des droits et privilèges des parlementaires à l'encontre de la sous-ministre à la suite de son témoignage et des documents transmis le 18 mai. Si l'ajournement de la session parlementaire a quelque peu éloigné ce débat des médias, il n'a pas pour autant permis de calmer le jeu. La sous-ministre transmet le 13 septembre une déclaration assermentée fournissant des précisions et une réponse aux témoignages de juin. En septembre et octobre, le président de l'Assemblée nationale reçoit trois communications de la part de députés de l'opposition signalant une violation des droits et privilèges visant

non seulement la sous-ministre, mais aussi un autre fonctionnaire, ayant produit le 19 mai une note pour le ministre expliquant les différences entre les deux versions du rapport remis la veille, note ayant été communiquée avec les autres documents que la sous-ministre s'était engagée à transmettre à la CAP. Ce dernier étant aussi accusé d'avoir commis un outrage au Parlement en voulant délibérément induire en erreur la commission. Par la même occasion, l'opposition dénonce le rattachement de la sous-ministre au MCE comme une punition insuffisante et réclame son congédiement pur et simple.

Le Président communique sa décision au Salon bleu le 8 décembre 2016, avant l'ajournement. Même avec le recul de cinq ans depuis cet épisode, tant le texte, ponctué d'un nombre élevé de reproches dont plusieurs pour le moins discutables, ainsi que le ton employé, donnent l'impression que c'est à regret qu'il ne peut procéder plus avant avec la question de violation des droits et privilèges, la jurisprudence et les faits ne lui permettant pas de conclure que la sous-ministre ait eu l'intention d'induire la Chambre en erreur.

Qu'en est-il des autres allégations? Bref on peut retenir ce qui suit. Il n'y a pas eu production de faux rapport. Le témoignage à cet effet de l'ancienne directrice de l'audit interne n'a pas été retenu, l'analyse des documents démontrant qu'il s'agissait en fait de trois versions produites à trois moments différents, mais dont la teneur était substantiellement la même. Ni l'UPAC ni le DPCP n'ont donné suite à quelques enquêtes ou quelques accusations en lien avec la teneur de la clef USB. Il n'y a pas eu non plus d'altération du contenu de ladite clef. La vérificatrice générale a consacré deux rapports à l'audit demandé. Ni dans le premier rapport déposé en mars 2017, pas plus que dans le second déposé en juin 2017, on ne fait mention de manquements de la part de la sous-ministre, infirmant par la même occasion les dénonciations formulées en mai et juin 2016.

Dès lors, du côté du MCE, on pouvait envisager de lui confier à nouveau un poste de sous-ministre et lui permettre de reprendre le fil de sa carrière au service de l'État ; ce qui fut fait en février 2018, au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. De son côté, l'opposition a poursuivi sur la lancée de 2016 et s'est empressée de dénoncer cette

nomination ; nomination défendue par le gouvernement, notamment par la voix du ministre responsable à l'époque. L'épilogue de cette histoire est aussi instructif. À la suite des élections générales d'octobre 2018, le nouveau gouvernement ne s'est pas départi de ses services. En fait, non seulement a-t-elle été maintenue en poste, mais elle fut appelée à assumer de plus importantes responsabilités alors qu'elle fut nommée sous-ministre à la Santé en pleine pandémie par le premier ministre dont la formation politique qu'il dirige réclamait son congédiement, alors qu'il était dans l'opposition. Interrogé en à ce sujet en point de presse au moment de la nomination, celui-ci a indiqué, en substance, qu'on peut se poser la question qui du ministre ou de la sous-ministre posait un problème à l'époque<sup>57</sup>.

Comme évoqué plus tôt, l'intérêt de ce dossier réside dans la présence de certaines facettes touchant l'interface politico-administrative et leurs implications pour le secrétaire général. Une première facette évoque l'évolution du contrat implicite discuté au chapitre 2 et tend à confirmer la juxtaposition des modèles de fiduciaire et d'agent décrite par Bourgault, et ce de deux façons. Le premier cas de figure prend la forme des situations qui peuvent relever soit du modèle de fiduciaire ou soit être caractéristiques du modèle d'agence. Savoie (2003) illustre de cette manière des situations de ce dernier modèle comme la remise en question du PSB. Le deuxième cas de figure se retrouve lorsque le politique adopte tantôt la posture attendue dans le modèle de fiduciaire, tantôt celle découlant du modèle d'agence selon l'évolution d'une situation donnée, comme l'illustrent les événements vécus par l'ancienne sous-ministre du MTQ. En effet, alors que le gouvernement se positionne d'abord pour défendre la sous-ministre à l'encontre de dénonciations provenant d'un ancien ministre et de subalternes, l'enchaînement des débats parlementaires et des réactions médiatiques le conduisent par la suite à muter la sous-ministre, dans ce cas-ci, pour à la fois se tirer d'un mauvais pas ainsi que la sous-ministre, de manière à pouvoir la réintégrer dans le cercle des sous-ministres en titre une fois la poussière retombée.

---

<sup>57</sup> Voir dans *L'Actualité* l'article de Caroline Plante du 23 juin 2020 sous le titre « La CAQ démolit la sous-ministre à la Santé Dominique Savoie sur son site web », [en ligne], <https://lactualite.com/actualites/la-caq-demolit-la-sous-ministre-a-la-sante-dominique-savoie-sur-son-site-web/>

Ce qui apparaît en jeu ici ce n'est pas tant la remise en cause du PSB, si jamais « contrat » il y a, qu'une redéfinition, par le politique, de la responsabilité ministérielle qui se manifeste au Québec depuis la fin des années 70 notamment avec le rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique de 1982, la mise en place de la Commission de l'administration publique en 1996, ainsi qu'avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* en 2000. En substance, la responsabilité ministérielle ne se conçoit plus comme la responsabilité unique et ultime du ministre à l'égard de tous les actes posés dans son ministère, mais comme une responsabilité partagée entre le politique et l'administratif, impliquant plus particulièrement les titulaires d'emplois supérieurs. De plus, l'initiative de l'ancien ministre, à l'origine de cette affaire, à savoir la dénonciation publique d'une sous-ministre, sans autre fondement que des perceptions, n'est pas non plus sans soulever des questions concernant la portée de la solidarité ministérielle et des règles d'éthique s'appliquant aux élus. L'avenir dira s'il s'agit là d'un cas d'espèce ou de l'amorce d'une redéfinition plus sérieuse des conventions constitutionnelles établies en ces matières. Mais les obligations et les attentes formelles, notamment, d'efficacité, de compétence, de loyauté et de neutralité encadrant le travail des fonctionnaires demeurent inchangées.

Le secrétaire général doit maintenant composer avec des situations aux contours moins définis et on peut raisonnablement envisager que cette situation perdurera. En conséquence, il est tenu de se préparer à intervenir lorsqu'une situation risque de remettre en cause le lien de confiance entre l'administratif et le politique, d'une part, ou la confiance du public envers l'Administration, d'autre part et pas seulement lorsque la conduite d'un haut fonctionnaire est en jeu. Il doit user de son influence et de ses capacités de façon à minimiser les dommages ainsi qu'à préserver l'intégrité de l'institution. Certes, il doit agir de manière à consolider ou à préserver, autant que possible, à la fois la confiance des membres du Conseil des ministres et des hauts fonctionnaires à son égard. Mais il doit, comme tout haut fonctionnaire, pour lui-même et pour le bon fonctionnement du gouvernement, décider jusqu'où son rôle doit le conduire dans une situation donnée.

L'épisode illustre aussi les vulnérabilités et les limites de la capacité d'intervention du premier ministre. Il dispose de pouvoirs importants, comme chef de la majorité ministérielle et comme président du Conseil exécutif. À ce titre, en raison de conventions constitutionnelles et d'attributions explicites, il bénéficie d'une capacité d'initiative unique et peut dicter la ligne de conduite du gouvernement. Mais par-delà les avantages inhérents à la fonction, son autorité repose avant tout sur l'ascendant qu'il exerce sur ses collègues, sur l'adhésion tacite ou explicite qu'il suscite, surtout lorsqu'il est question de débats parlementaires. Un premier ministre qui néglige cette dimension, qui en vient à croire qu'il peut se contenter de l'appui d'un cercle restreint de non élus, qu'il n'a pas à obtenir l'adhésion tangible de ses collègues ministres et du caucus ministériel, qui estime qu'il peut faire l'économie de l'étude des dossiers en comités ministériels et passer outre, sans raison jugée valable, aux règles de fonctionnement, ou qui sous-estime les conséquences d'un remaniement ministériel, peut se retrouver en situation précaire, voire en sursis. Inévitablement, il suscitera d'abord une forme de désengagement qui affaiblira la capacité collective de prendre de bonnes décisions, qui, faut-il le rappeler, doivent s'appuyer sur un processus de délibérations franches et soutenues. Si aucun correctif n'est apporté à temps, le désengagement se transformera en résistance explicite, voire en contestation publique de son leadership selon les circonstances. Charland (2014, p. 232) décrit, à l'aide d'exemples précis, cette dynamique qui remet en question la thèse soutenue par plusieurs d'un premier ministre omnipotent. Le secrétaire général se heurtera aux mêmes difficultés si, se laissant emporter par son enthousiasme, il se réclame de cette toute-puissance pour agir au nom du premier ministre en toutes circonstances. Il risque ainsi de contribuer à éroder davantage l'autorité réelle du premier ministre et de miner la sienne.

Enfin, la discussion amène à formuler quelques observations sur les interventions publiques que peuvent faire les hauts fonctionnaires. Grube (2019) invite ceux-ci à user davantage de leur marge de manœuvre pour intervenir non seulement à l'interne, mais aussi publiquement. L'objectif consiste à mettre ainsi leur expertise et les informations plus objectives dont ils disposent au service d'une discussion publique mieux informée. Bien sûr, ils doivent éviter de verser dans la partisanerie. Tout d'abord, il faut mentionner que la marge de manœuvre

dont disposent les sous-ministres est nettement moins significative que celle dont peuvent user les dirigeants d'organismes, les premiers étant soumis à l'autorité immédiate et quotidienne des ministres et du MCE. Postulons, pour les fins de la discussion, que le fait de rendre courantes de telles interventions soit souhaitable. L'exemple de la sous-ministre du MTQ illustre bien les limites contemporaines. D'abord, même si objectivement les interventions des sous-ministres évitent la dimension partisane, des médias, des parties concernées, des parlementaires de toutes formations, se chargeront de les y entraîner, que ces interventions se situent hors du cadre parlementaire ou non. En effet, l'exemple de la sous-ministre du MTQ, comme d'autres d'ailleurs, montre que les parlementaires peuvent se montrer tout aussi rudes à l'encontre des fonctionnaires pour des raisons où se mêlent des préoccupations légitimes et des intérêts partisans. À ce sujet, Savoie (2006, p.279) fait valoir qu'il faudrait mettre en place des mesures balisant les interventions des sous-ministres devant les parlementaires afin de préserver le caractère neutre et professionnel de la fonction publique. La difficulté de la proposition de Savoie réside dans sa prémisse voulant que les parlementaires aient l'appétit nécessaire à limiter leurs interventions afin de « protéger » les hauts fonctionnaires. L'idée peut sembler généreuse, mais elle s'avère à la fois discutable et difficile à mettre en œuvre. En effet, rien ne permet de croire que les parlementaires siégeant à l'Assemblée nationale souhaitent se doter d'une forme de rasoir d'Occam leur permettant de rationaliser leurs propos en rapport avec l'Administration. Force est de reconnaître que les élus ne sont pas très prompts à limiter leurs privilèges ou à s'imposer des lignes de conduite éthique à l'égard de tiers comparables à celles qu'ils exigent législativement de nombreux segments de la société. Un exemple : l'Assemblée nationale est l'une des dernières assemblées législatives, sinon la dernière au Canada, à avoir adopté en 2009 un code d'éthique destiné aux élus et à avoir créé un poste de Commissaire à l'éthique. Ils auraient pu le faire bien avant, mais ils s'y sont résignés que lorsqu'ils ont senti, collectivement, qu'ils avaient un intérêt à le faire et que ne pas le faire leur était préjudiciable. En fait, les parlementaires changeront le cadre normatif de leurs pratiques lorsque leur intérêt le leur dictera, en fonction de leur lecture de l'intérêt public et pas forcément pour protéger les hauts-fonctionnaires, surtout pas de ce qui serait perçu, à tort ou à raison, comme des manquements à leurs devoirs. De plus, même si de telles balises étaient adoptées, rien n'assure qu'en

pratique, elles pourraient avoir l'effet escompté à court terme. En effet, on ne peut écarter la perspective qu'elles placent les hauts fonctionnaires dans une position encore plus délicate entre les élus ministériels et les membres de l'opposition dans leurs stratégies parlementaires respectives.

Il faut par ailleurs garder à l'esprit que le politique est plutôt circonspect à l'égard des interventions publiques des fonctionnaires qui ne s'inscrivent pas dans le cadre habituel de leurs fonctions ou qui semblent s'écarter de leur rôle; les médias et les parlementaires y voyant de la matière à nouvelle et à controverse. Depuis très longtemps, les administrateurs d'État ont pour consigne d'éviter de répondre directement aux journalistes sur des questions de nature politique, sauf dans des cas particuliers, maintenant visés au besoin au SCG par l'entremise des directions de communication. Si certains ministres sont à l'aise de laisser répondre les fonctionnaires dans le cadre de divers travaux parlementaires, lorsque les députés y consentent conformément aux usages bien sûr, d'autres préfèrent se faire souffler les réponses et assumer de manière plénière leur responsabilité ministérielle. Lorsque les hauts fonctionnaires accompagnent les ministres dans des points de presse, c'est pour fournir des informations factuelles et plus techniques, certainement pas pour soulever des aspects politiques ou jouer les thuriféraires. Par exemple, le Directeur national de la santé publique, dans le contexte de la communication gouvernementale à grande échelle lors de la pandémie, a appris que l'humeur des médias et du public peut changer rapidement, que des interventions médiatiques bien intentionnées peuvent être interprétées bien différemment et soulever des controverses susceptibles de nuire à ses communications publiques et à ses rapports avec le politique, malgré des balises assez claires répétées régulièrement sur les rôles respectifs, balises que plusieurs n'hésitaient pas à remettre en cause, notamment parmi les médias. On a aussi appris, en comparant avec la situation d'autres gouvernements, que le fait de tenir des conférences de presse distincte du politique ne met pas plus à l'abri de la controverse ni n'assure une information plus satisfaisante de l'avis des experts, des journalistes, et du public.

On peut ici retenir deux choses. D'abord, en matière d'interventions publiques des hauts fonctionnaires, nous sommes loin d'un contexte où, comme l'évoquait Aucoin, le politique

leur demanderait d'outrepasser avec enthousiasme leur devoir de réserve pour encenser les politiques du gouvernement du jour. Par ailleurs, s'engager dans la voie évoquée par Grube, sous prétexte que tout est politique et médiatisé, comporte, dans les conditions actuelles, des risques plus élevés de nuire à la relation de confiance entre le politique et l'administratif que d'avantages pour un débat public mieux informé. Cela ne signifie pas que la situation n'évoluera pas dans cette direction, mais la preuve reste à faire. Dans cette perspective, le secrétaire général, dont l'une des responsabilités est de veiller à instaurer et à préserver la confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'exécutif *ici et maintenant*, doit se faire philosophe et, pour paraphraser un aphorisme millénaire, rechercher la vertu au milieu.

### **7.3 Transition**

Une dernière considération particulière au sujet l'interface politico-administrative impliquant directement le secrétaire général mérite d'être soulevée, à savoir la transition d'un gouvernement à un autre à la suite d'élections générales. Il ne s'agit pas de passer en revue l'évolution de ces transitions au Québec, quoiqu'une telle étude serait utile en soi. Elle dépasse tout simplement le cadre du présent exercice. Pour ma part, j'ai participé directement à divers titres à plusieurs exercices de transition depuis 2003, tantôt du côté politique dans l'opposition, tantôt du point de vue administratif comme haut fonctionnaire. La dernière transition à laquelle j'ai participé fut lors des élections générales de 2018 à titre de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Cette transition avait ceci de particulier qu'elle était la première qui s'organisait en fonction de la tenue d'élections à date fixe, à savoir le premier lundi d'octobre de la quatrième année suivant les dernières élections. Dès lors, pour l'Administration, il s'agissait d'anticiper les changements que pouvait entraîner ce nouveau contexte électoral.

Le premier changement significatif tient au facteur temps. Le premier ministre conserve certes la capacité de déclencher des élections au moment qu'il le souhaite, mais avec les élections à date fixe, la dynamique est inversée. Auparavant, un premier ministre pouvait chercher à éviter de télégraphier le moment où il demanderait au lieutenant-gouverneur la dissolution de la Chambre et l'adoption d'un décret fixant la date du scrutin. Par voie de

conséquence, le parti ministériel ne cherchait pas forcément à accélérer le rythme de travail de l'Assemblée nationale et du Conseil exécutif pour ne pas alimenter les rumeurs préélectorales. Dès l'amorce de la campagne électorale, s'enclenchait alors ce qu'on appelle la période d'intendance du gouvernement. Par convention constitutionnelle, même si le premier ministre et son gouvernement sont toujours en fonction pendant les élections jusqu'à ce qu'ils soient reconduits ou remplacés, on s'abstiendra de se réunir et de décider pour ne pas engager de manière indue le prochain gouvernement. Pendant cette période, l'Administration vaque aux affaires courantes, le Conseil des ministres, plutôt un conseil restreint, ne sera réuni que pour des décisions incontournables, sans pour autant qu'elles aient une incidence politique notable, ou ayant un caractère d'urgence.

Avec le régime actuel, sauf exception, la tenue d'élections automnales est connue, tout comme le report en avril suivant en cas de chevauchement avec des élections fédérales. Dès lors, à la fois le gouvernement, mais aussi les tiers intéressés vont, dans l'année qui précède, accélérer le rythme pour que les projets de loi jugés prioritaires soient adoptés avant l'ajournement de juin précédent la tenue du scrutin. Les partis d'opposition adapteront leurs stratégies et tactiques parlementaires en conséquence pour freiner le gouvernement. Par ailleurs, le gouvernement sortant pourra prévoir le dépôt de projets de loi qui ne seront pas adoptés, faute de temps, mais qui seront considérés comme autant d'intentions politiques tangibles pouvant s'ajouter à une plateforme électorale. Une dynamique analogue s'installe en ce qui concerne la publication et l'édition de règlements et la prise de décrets jusqu'au dernier Conseil des ministres avant le début de la campagne électorale. Même en nombre restreint, le gouvernement peut considérer la publication de règlements comme une autre forme d'engagement politique. Toutefois, dans ce dernier cas, il y a un enjeu possible au regard de la période d'intendance. En effet, la publication d'un règlement entraîne, sauf exception, une période de consultation de 45 jours. L'Administration doit prendre les dispositions nécessaires pour que la consultation ait lieu, élections ou pas. Par ailleurs le gouvernement s'expose à des réactions négatives qui risquent d'influer sur le cours des élections alors que les ministres ne sont pas forcément en position de pouvoir y répondre. On peut aussi considérer qu'une période électorale n'est pas le meilleur moment pour consulter

la population sur la portée d'un règlement. Si le gouvernement est réélu, on pourra contester la valeur d'une consultation dans un tel contexte. Il en va de même pour l'édiction de règlements dont l'entrée en vigueur interviendrait au cours de la période électorale ou un peu avant l'assermentation de nouveaux ministres et la formation d'un nouveau gouvernement. Si un nouveau gouvernement s'installe, il ne se sentira pas forcément lié par les décisions du gouvernement précédent. Idéalement, de telles situations devraient être évitées et le secrétaire doit être vigilant à cet égard. En 2018, le gouvernement sortant a respecté cette approche, sauf dans quelques cas qui n'ont pas entraîné de répercussions notables. Toutefois, le temps dira si l'approche prudente se poursuivra ou si une nouvelle dynamique s'installera et si, le cas échéant, elle exercera une influence significative sur la période d'intendance.

L'Administration doit donc fournir, dans la dernière année d'un mandat de gouvernement, un effort concentré et concerté pour finaliser les projets de loi, les projets de règlements, décrets et arrêtés ministériels pour répondre aux attentes du politique en fonction des échéances préélectorales connues. Encore une fois, le temps étant compté, le secrétaire général, avec le soutien de son équipe et la collaboration des sous-ministres, doit s'assurer que les dossiers prioritaires du gouvernement et les dossiers administratifs incontournables soient prêts au moment opportun, d'une part, et que les dossiers présentant des faiblesses significatives ou soulevant des enjeux à l'encontre de la convention constitutionnelle d'intendance ne puissent aller de l'avant, d'autre part. Cela implique aussi une concertation efficace avec le cabinet du premier ministre dans un contexte où le politique est de moins en moins préoccupé par la gouverne quotidienne de l'État et de plus en plus accaparé par l'imminence de la campagne électorale. Contrairement à ce que Montigny et Jacob (2019, p. 452) affirment, le passage aux élections à date fixe n'a pas pour effet d'engendrer une « inertie » dans la fonction publique. À titre d'exemple, pour la période de janvier à la fin d'août 2018, date de la dernière séance du Conseil des ministres avant la période électorale, la GOQ indique que le gouvernement a adopté 1265 décrets, soit 48% de plus qu'en 2017 pour la même période (856) et 61% de plus qu'en 2016 (784). Est-il besoin de préciser que pendant ce temps, dans la fonction publique, entre autres, on a continué d'émettre les cartes d'assurance maladie ainsi que les permis pour les services de garde, d'administrer l'aide

financière aux étudiants, de payer les fonctionnaires, de verser les prestations de retraite et l'aide de dernier recours, sans oublier de publier... la GOQ. Enfin, cette situation n'est pas propre au Québec. Des vis-à-vis des autres administrations au Canada où des élections à date fixe ont été implantées, avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger à l'époque, ont vécu des situations analogues.

Une fois la campagne électorale en marche, ministères et organismes préparent la phase de transition à proprement parler. Cet exercice se déroule sans présumer du résultat du scrutin. L'expérience enseigne qu'un premier ministre réélu pourra apporter d'importants changements au Conseil des ministres, dans les rangs des sous-ministres, revoir certaines structures ministérielles, réviser des priorités antérieures et préparer une nouvelle politique gouvernementale en considérant les engagements électoraux. Dans le cas d'un changement de gouvernement, ce sera une toute nouvelle équipe qui prendra les rênes du gouvernement, haussant d'un cran la portée de la transition. Le SPPS pilote donc une vaste opération visant à documenter l'ensemble des dossiers gouvernementaux prioritaires ainsi que les dossiers qui demanderont une attention immédiate de la part d'un nouveau gouvernement. De leur côté, les ministères et organismes préparent des dossiers de même nature pour leurs éventuels nouveaux ministres. Un suivi attentif est fait des engagements électoraux annoncés de façon à ajuster rapidement les cahiers de breffage en fonction du résultat électoral.

Les ministères, et en particulier le MCE, sont tenus à la plus grande discrétion lors de la préparation de ces documents. En aucun temps les informations ne doivent être communiquées aux cabinets politiques au cours de la campagne. De même, les partis politiques ne sont pas formellement saisis de la préparation de la transition par l'Administration, peu importe le déroulement de la campagne. Habituellement, lorsqu'il apparaît vraisemblable qu'un parti d'opposition pourrait former le prochain gouvernement, la personne chargée de préparer la transition communique avec le secrétaire général pour établir un premier contact dans les derniers jours de la campagne. Ce dernier l'informerá des dispositions prises pour le soutien administratif qui sera mis à la disposition de l'équipe de transition dans l'éventualité d'un résultat favorable, de ce qu'il est possible de faire ou pas pendant cette période, prendra note de demandes particulières qui pourront être honorées ou

pas et des étapes de passation des pouvoirs jusqu'à l'assermentation du nouveau Conseil des ministres.

Chaque transition donne l'occasion d'améliorer les façons de faire de la précédente. Par exemple, en 2018, plutôt que de préparer de volumineux cartables de fiches d'information et de documents de référence, un site dédié et sécurisé contenant l'ensemble des informations colligées a été mis sur pied et rendu accessible à l'équipe de transition du nouveau gouvernement le soir même du scrutin, une fois la victoire concédée par le premier ministre Couillard. Dès ce moment, la transition procède rapidement. La DGGGA agit comme point de contact avec le comité de transition et d'intermédiaire auprès du secrétaire général. Des rencontres sont organisées entre le secrétaire général désigné et le secrétaire général sortant pour faire le point sur l'agenda de la transition jusqu'à l'assermentation des membres du nouveau Conseil des ministres, les dernières décisions à prendre par le Conseil des ministres sortant et les dossiers qui demanderont une attention immédiate du nouveau gouvernement. C'est l'occasion aussi pour le nouveau secrétaire général d'établir les contacts avec le secrétariat du Conseil exécutif qui prendra en charge les liens avec le lieutenant-gouverneur, l'organisation de l'assermentation et la préparation des décrets idoines. Le secrétaire général fera le nécessaire auprès des sous-ministres concernés pour faciliter la prise en charge des dossiers urgents. Ce sera aussi l'occasion d'échanger au sujet de l'équipe de sous-ministres et de certains aspects de l'organisation gouvernementale. Sur une note plus personnelle, les discussions ont été facilitées par le fait que nous avons été collègues au MCE auparavant et avons été tous les deux plusieurs années autour de la table du Forum des sous-ministres.

Le secrétaire général doit aussi s'assurer que les arrangements concernant le soutien apporté au premier ministre sortant au cours de l'année qui suit la fin de son mandat soient pris promptement. Cet aspect a en quelque sorte été rendu plus aisé par une modification de la *Loi sur l'exécutif* qui prévoit les services auxquels il a droit. Ces modifications, adoptées sous le gouvernement Couillard (en son absence du Conseil des ministres, faut-il préciser) ont permis de ramener à une dimension plus modeste le soutien offert aux premiers ministres sortants, soutien qui avait pris de plus en plus d'ampleur au fil du temps, au point de soulever une certaine réprobation publique. De même, le MCE voit à ce que les dispositions soient

prises pour que le personnel de cabinet du premier ministre reçoive tout le soutien nécessaire aux fins de la terminaison de leurs emplois.

Quelques jours avant la passation formelle des pouvoirs, par courtoisie, les bureaux sont libérés et aménagés pour permettre à l'équipe du nouveau premier ministre, ainsi qu'à celle du nouveau secrétaire général de s'installer de manière à pouvoir mettre au point les derniers préparatifs et à être pleinement opérationnels dès le jour de l'assermentation.

Jusque dans cette phase finale de son mandat, le secrétaire général doit faire en sorte que l'interface politico-administrative fonctionne le plus harmonieusement possible. On peut juger qu'il serait souhaitable que la transition d'un gouvernement à un autre soit formellement documentée et publiquement codifiée afin de guider plus clairement les acteurs administratifs et politiques impliqués de part et d'autre, mais ce n'est pas une nécessité. En effet, et c'est là la beauté de notre système de gouvernement, le MCE a développé au fil du temps, en s'appuyant sur des pratiques et des conventions éprouvées, l'expertise et le doigté pour les accompagner avec un sens de l'État remarquable. J'ai été très fier d'avoir pu compter sur le soutien de ces femmes et de ces hommes qui incarnent au quotidien, par leurs qualités et leur dévouement, ce que la fonction publique peut offrir de meilleur.

## Conclusion

---

Alors qu'il soulignait que les études et discussions entourant les secrétaires de cabinet devaient reposer sur des données probantes et que la théorie devait s'appuyer sur l'expérience, Dutil (2008, p. 240) invitait lesdits secrétaires à faire l'effort de communiquer leurs expériences immédiates. Le présent mémoire apporte une contribution en ce sens.

Tout d'abord, l'analyse de la documentation a permis d'illustrer un certain nombre de lacunes touchant la description du poste, la connaissance de son évolution et de la perception qu'on pouvait en avoir. Même chez les anciens secrétaires généraux qui sont intervenus publiquement, peu ont commenté de manière approfondie sur leur rôle.

L'analyse du cadre normatif a permis ensuite de mieux cerner comment le poste de greffier, d'abord voulu comme sous-ministre du ministère dès 1868, est transformé, une centaine d'années plus tard, en celui de secrétaire général chargé d'assister le Conseil exécutif à qui on a confié aussi, en pratique d'abord et formellement par la suite, la tâche d'agir comme sous-ministre à la place du greffier. En effet, pendant une brève période à la suite de la nomination du premier secrétaire général en 1968 et ce jusqu'en 1970, le greffier en poste continue d'assumer son rôle. Mais depuis, c'est une seule et même personne qui est nommée pour occuper ce poste chargé des deux fonctions, sans discontinuer. Le titre de greffier ne subsiste aujourd'hui que par précaution juridique et est attribué lors de la nomination du secrétaire général, même s'il n'est plus explicitement prévu ni à la loi constitutive du MCE ni à la *Loi sur l'exécutif*. Il y a là une piste de recherche historique intéressante pour tenter de retracer les intentions et les circonstances derrière cette situation. Voulait-on avoir deux postes, auquel cas la pratique et les acteurs ont plutôt fait en sorte de n'avoir qu'un seul poste attribuant au titulaire une double fonction ? Ou plutôt, a-t-on tout simplement mis en pratique l'intention initiale de n'avoir qu'un seul titulaire ; intention qui n'était pas clairement exprimée dans les modalités législatives adoptées à l'époque ? Quoi qu'il en soit, c'est

vraisemblablement dans les archives du MCE que la réponse à cette question pourrait être trouvée, si jamais elle s'y trouve.

De même, l'évolution du cadre normatif traduit une consolidation du rôle du secrétaire général, notamment par les règles de fonctionnement du Conseil des ministres où depuis quelques années, il dispose d'un pouvoir de directive lui permettant d'en préciser l'application ou de les adapter dans une certaine mesure aux circonstances nouvelles. Il en va de même du rôle qu'il est appelé à jouer concernant la confidentialité des délibérations du Conseil des ministres ainsi qu'en matière d'éthique et de discipline à l'égard des titulaires d'emplois supérieurs.

Au sujet des règles de fonctionnement du Conseil des ministres, on peut noter qu'elles évoluent d'abord en fonction des changements introduits par la pratique, qui peuvent par la suite être affinés, plutôt que d'initier de toutes nouvelles pratiques. Il y a là un sujet à explorer plus à fond, notamment en ce qui touche l'apparition de certaines pratiques, dans les années 60 et 70, traduites en 1975 dans les toutes premières règles formelles de fonctionnement adoptées par décret. De même, l'étude de l'évolution de ces règles, sur une période qui s'étend maintenant sur près de 50 ans, permettrait de constater ce qui constitue le socle du fonctionnement du Conseil des ministres et ce qui est susceptible d'être adapté selon le style de gouverner de divers premiers ministres. On pense ici principalement à la configuration des comités ministériels et à la présence ou pas de comités des priorités et de leur incidence sur le fonctionnement réel du Conseil exécutif.

On a pu voir aussi que la double fonction d'assistance au Conseil exécutif et de sous-ministre du MCE modèle la structure de l'organisation, structure qui a été modifiée il y a peu pour tenir compte des enjeux contemporains en matière de coordination des communications gouvernementales en y regroupant progressivement sous le parapluie d'un secrétariat l'ensemble des activités de planification et de gestion des directions de communications des ministères. Les besoins de coordination à cet égard sont réels et légitimes. Cependant, la conjonction des stratégies de communication sociétale du gouvernement et de la publicité de ses politiques et programmes pourrait créer, intentionnellement ou malencontreusement, la

perception ou la réalité d'une zone d'intersection avec les intérêts partisans du gouvernement du jour. Il y a là une situation qui pourrait interpeller le secrétaire général de façon particulière dans les deux facettes de sa fonction. De manière générale, une étude de l'évolution des structures du MCE pourrait fournir des indications intéressantes sur l'origine administrative ou politique de changements survenus.

Du portrait synoptique des titulaires ayant occupé le poste depuis 1968, on peut retenir principalement trois choses. Tout d'abord, il n'y a pas de moule unique qui prépare à assumer cette fonction. Si les titulaires proviennent tous de la haute fonction publique, tous n'ont pas connu le même parcours. Certains ont assumé des tâches dans des cabinets politiques avant de faire le passage vers la fonction publique. On observe davantage de titulaires qui ont, à un moment donné dans leur carrière, occupé des fonctions au SCT ou au MFQ et quelques fois dans les deux organisations. Leurs rôles respectifs d'organismes centraux et l'importance des questions budgétaires font de ces deux ministères une excellente école préparatoire à la fonction de secrétaire général, mais elle n'est pas la seule. Plusieurs titulaires ont aussi assumé des fonctions préalables au MCE. Deuxièmement, on voit clairement deux catégories de secrétaires généraux, ceux qui assument des mandats pléniers, de plus longue durée et ceux qui assument des mandats de transition, plus courts, soit au début ou à la fin du mandat d'un premier ministre. Il y aurait lieu d'explorer davantage quelle incidence peut avoir cette situation sur la façon dont les secrétaires généraux peuvent, en pratique, exercer leur fonction. Enfin s'est implantée la pratique voulant qu'un nouveau gouvernement remplace le secrétaire général en poste par un titulaire de son choix qui entrera en fonction dès l'assermentation du gouvernement.

Doit-on conclure de ce portrait à une forme de politisation accrue de la fonction nécessitant une remise en cause de la discrétion du premier ministre dans le choix du secrétaire général et l'implantation d'un mode de sélection plus neutre? Du point d'observation qui est le mien, je ne le crois pas. Tout d'abord, rien ne démontre que les titulaires en sont venus à se comporter de manière partisane ou servile dans l'exécution de leurs responsabilités au point qu'il faille limiter la discrétion du premier ministre. Si une telle situation s'avérait, la question mériterait d'être explorée plus avant. En revanche, il n'est pas acquis qu'il serait possible de

dessiner un mécanisme qui permette, en pratique, et non seulement en apparence, de circonscrire ce problème, mais aussi de faire en sorte que ledit mécanisme comporte plus d'avantages que le mode actuel et qu'il ne produirait pas des effets tout aussi indésirables, sinon plus, que les difficultés qu'on souhaite corriger. L'expérience enseigne en ces matières qu'on a souvent tendance à surestimer la capacité des mécanismes et des règles à induire seuls les comportements escomptés et à sous-estimer la capacité de certains individus à donner le change ou encore à manœuvrer selon leurs intérêts propres.

Au-delà du cadre normatif, j'ai voulu illustrer l'exercice de la double fonction du secrétaire général en décrivant sommairement les activités telles qu'elles peuvent se dérouler au quotidien, en considérant au point de départ le cycle de préparation du Conseil des ministres. Cette façon de procéder fait ressortir que la fonction d'assistance du Conseil exécutif accapare davantage le secrétaire général que celle de sous-ministre. De même, elle permet de montrer avec plus d'acuité l'ampleur et la complexité du rôle de coordination du MCE dans la conduite des affaires de l'État.

Les éléments qui précèdent, à savoir la description du poste, son évolution, le cadre normatif dans lequel les titulaires sont appelés à œuvrer, les caractéristiques de ces derniers, leurs styles de leadership, les structures administratives et politiques que ceux-ci sont appelés à diriger ou à soutenir ainsi que leur fonctionnement pratique constituent autant d'aspects qui pourraient faire l'objet de recherches comparatives soutenues pour mieux faire ressortir les particularités de la situation québécoise, non seulement par rapport au gouvernement fédéral et à ceux des autres provinces canadiennes, mais aussi par rapport à d'autres juridictions où le système dit de Westminster a été implanté, le Royaume-Uni, bien sûr, l'Australie et la Nouvelle-Zélande notamment. Cette dimension est peu présente dans la littérature, sauf de façon très parcellaire et sur certains éléments épars.

J'ai aussi voulu illustrer comment cette complexité se reflète dans l'interface politico-administrative et de quelle manière le secrétaire général peut être appelé à intervenir pour susciter et maintenir un climat de confiance entre la haute fonction publique et le politique, climat de confiance nécessaire au bon fonctionnement du gouvernement. De manière plus

particulière, à partir du cas vécu par l'ancienne sous-ministre du MTQ, on a pu constater, comme le suggère Bourgault, qu'il y aurait davantage une coexistence ou juxtaposition des variantes fiduciaire et d'agence du PSB plutôt qu'un remplacement du premier par le second comme le laisse entendre Savoie. Des travaux à cet égard mériteraient d'être approfondis pour mieux documenter cette évolution et, peut-on espérer, pour contribuer à implanter un autre vocable plus satisfaisant que celui de *bargain* pour décrire cet aspect de l'interface politico-administrative.

Dans la même veine, certains des aspects abordés ainsi que plusieurs auteurs cités amènent à remettre en cause le postulat développé par Aucoin et repris par d'autres depuis, selon lequel une forme corrompue de politisation de l'administration publique progresse dans les systèmes de Westminster. Les travaux à ce sujet mériteraient d'être poussés plus avant dans le contexte québécois afin de mieux définir les pourtours de ce phénomène le cas échéant, s'il a pris racine ou non au dans notre système politique, si progression il y a et quels peuvent être les moyens appropriés de le contrer. Pour ce faire il faudra dépasser l'inférence à partir de cas particuliers ou d'opinions dont on tire des généralisations. Ces méthodes peuvent être utiles, mais elles ne peuvent donner qu'un portrait incomplet, voire partial.

Il existe des données accessibles et des phénomènes observables qu'on peut exploiter pour déterminer s'il y a politisation ou non, en croissance ou pas. Par exemple, Montminy et Jacob, en employant une méthode ethnographique, en viennent à nuancer l'affirmation voulant que les cabinets politiques puissent exercer une influence indue sur la fonction publique. On peut infirmer ou confirmer ces constats en retenant une approche à la fois quantitative et normative. Ainsi, on connaît depuis les années 1970 le régime entourant l'embauche du personnel des cabinets, on pourrait retracer leur nombre en profitant des renseignements fournis lors de l'étude des crédits, on connaît aussi les moments où ils pouvaient avoir accès directement à un poste dans la fonction publique, à quelles conditions, ainsi qu'une période où ce n'était pas possible selon les directives du Conseil du Trésor. Certaines informations concernant l'embauche des secrétaires particuliers, avant l'émergence des cabinets, sont peut-être encore disponibles. Longtemps les fonctionnaires ont refusé de reconnaître comme pertinente l'expérience dans les cabinets politiques lorsque des candidats se présentaient aux

concours de la fonction publique, freinant d'autant leur intégration possible. Cette tangente a été limitée par l'introduction des concours réservés au personnel politique sous le gouvernement Landry depuis le début des années 2000. On peut connaître depuis cette période le nombre d'anciens employés de cabinet qui ont pu réussir ces concours et combien ont été embauchés. On peut aussi documenter des phénomènes plus pointus comme le passage de fonctionnaires au sein de cabinet politique et leur retour dans la fonction publique. Ces travaux peuvent s'avérer fastidieux, mais ils permettraient de constater une présence accrue ou non de personnel politique au sein de la fonction publique selon différents types de fonction.

On peut effectuer un exercice comparable avec les titulaires d'emplois supérieurs. À défaut d'obtenir les données dont dispose le MCE, on peut connaître, à partir des notes biographiques publiques s'ils ont occupé des postes électifs ou dans des cabinets, s'ils sont nommés à la suite de concours ou à la discrétion du gouvernement, à quel moment ils ont été nommés, renouvelés ou pas, dans le cas des administrateurs d'État s'ils ont été titularisés au moment de leur nomination, s'ils provenaient de l'extérieur de la fonction publique ou s'ils ont embauchés par contrat, on peut aussi voir s'ils sont mutés et à quel moment. Dès lors, on peut constater s'il y a des mouvements qui s'expliquent par des motifs partisans autrement que de réagir à des cas ponctuels. Une telle étude permettrait de raffiner, dans le cas de la situation québécoise, les travaux de Cooper sur les changements dans la haute fonction publique.

On peut aussi prendre en compte des phénomènes plus circonscrits. Par exemple, si on retient qu'il y a une forme de promiscuité partisane, on devrait voir des allers-retours entre les cabinets politiques et la haute fonction publique, ainsi qu'entre des fonctions électives et la haute fonction publique. J'ai fait le passage d'un cabinet politique à la haute fonction publique en 2003 et depuis, je n'ai été témoin que d'un seul mouvement de quelqu'un qui est passé d'un cabinet à la haute fonction publique pour retourner dans un cabinet pour revenir enfin à la fonction publique. Je n'ai vu aucun ancien député, une fois nommé à un poste au gouvernement, le quitter pour retourner en politique active. De même, je n'ai vu récemment qu'un seul haut fonctionnaire renoncer à son poste pour se porter candidat à une élection.

Quant aux rares cas de réintégration de fonctionnaires n'ayant pas connu le succès électoral, des arrangements ont toujours pu être trouvés pour éviter des situations problématiques.

Par ailleurs, il faut tenir compte de mesures qui viennent limiter la discrétion du politique de nommer. Sous le gouvernement Couillard, on a mis en place des procédures de sélection et de renouvellement à la suite d'évaluation indépendante dans les organismes juridictionnels qui n'en avaient pas, limitant d'autant la discrétion ministérielle. On peut aussi ajouter les modifications apportées au processus de sélection et de nomination des juges de la Cour du Québec à la suite de la Commission Bastarache sous le gouvernement Charest. Si on devait comparer les modes de nominations d'aujourd'hui avec ceux en vigueur pour les mêmes organismes il y a 40, 30, 20 ou 10 ans, on constaterait fort que la discrétion politique du gouvernement a été réduite de manière significative et que l'influence partisane dans les nominations de l'exécutif ne s'accroît pas, mais qu'elle s'amenuise.

L'accroissement du nombre de nominations aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, sur la recommandation du premier ministre, pose un problème particulier. Si à première vue on vient limiter la discrétion de l'exécutif, on introduit une forme de politisation des fonctions peut-être plus sournoise où les candidats sont jaugés selon les postures politiques circonstancielle souvent divergentes des caucus parlementaires et le manque de discrétion notoire de ce qui devient un comité de sélection composé de 125 personnes.

De même, il faut se garder d'inférer du seul fait que quelqu'un ayant œuvré en politique implique un risque élevé qu'il puisse exercer une influence partisane sur la fonction publique ou qu'il ne saurait accomplir ses tâches sans contrevenir aux obligations de servir avec compétence, neutralité et loyauté. Considérer qu'un passage en politique rend inéligible ou encore moins valable une candidature à un poste dans le secteur public, sous prétexte de préserver l'indépendance de l'Administration, révèle une forme de préjugé qui contredit l'idée même de mérite. La présence de personnes ayant une expérience politique peut donner une indication laissant croire qu'il pourrait y avoir des phénomènes de nature partisane, mais encore faut-il constater qu'ils se manifestent bel et bien pour conclure à une telle forme de politisation.

Il ne s'agit pas ici d'identifier toutes les pistes de recherche et d'analyse possibles, mais plutôt de souligner qu'il y a amplement matière à réflexion. Cela dit, considérant la position centrale qu'occupe le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, il ne peut se montrer indifférent à l'émergence, le cas échéant, de phénomènes de cette nature, perçus ou réels, qui risquent de miner les rapports entre le politique et l'administratif, de gripper la machine administrative et de nuire au bon fonctionnement de l'État. De même, il doit se montrer tout aussi vigilant à l'égard de l'émergence ou de la résurgence de pratiques ou de réflexes administratifs qui tendent à influencer de manière indue sur le politique ou à interférer avec les responsabilités politiques au-delà de ce qui est attendu.

En terminant, la facture et la teneur du mémoire sont influencées par mon expérience politique et administrative ainsi que par ma connaissance immédiate de la fonction de secrétaire général et greffier du Conseil exécutif. Forcément, discrétion oblige, je n'ai pas tout abordé. Néanmoins, j'ai tenté d'être le plus explicite et le plus factuel possible, particulièrement en abordant les aspects qui ne peuvent être observés directement ou publiquement par des tiers. J'ose espérer que ces constats et considérations constituent un matériau utile pour toute personne s'intéressant à l'étude de l'administration publique en général, au fonctionnement du gouvernement du Québec en particulier et dans une certaine mesure, à l'un des acteurs déterminants, le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif.

## BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

---

ADAM, Marc-Antoine (2018). *Le processus décisionnel du gouvernement du Québec*, conférence prononcée le 20 mai 2018, compte rendu du 6 juillet 2018, Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe-Pigeon, Faculté de droit, Université Laval, [en ligne], <https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/le-processus-decisionnel-du-gouvernement-du-quebec>

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Loi du Québec à jour (refondues)*, site de la Bibliothèque, [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/guides/fr/documents-politiques-et-parlementaires-du-quebec/9075-lois-du-quebec-a-jour-refondues?ref=1763>

AUCOIN, Peter (2008). « New Public Management and New Public Governance: Finding the Balance » dans SIEGEL, David et Ken RASMUSSEN, *Professionalism and Public Service: Essays in Honour of Kenneth Kernaghan*, Toronto, University of Toronto Press, pages 16-33

AUCOIN, Peter (2012). « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and management Performance at Risk », *Governance*, Vol. 25, No 2, April 2012, pages 177-199, [en ligne]

BAKVIS, Herman et Mark D. JARVIS, (dir.) (2012). *From New Public management to New Political Governance: Essays in Honour of Peter C. Aucoin*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 412 pages

BERGERON, Gérard (1977). *La gouverne politique*, Paris, La Haye et Québec, Mouton – Paris – La Haye, Les Presses de l'Université Laval, 262 pages

BERGERON, Gérard et Réjean PELLETIER (dir.) (1980), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Les Éditions du Boréal Express, 409 pages

BERNARD, Louis (1987). *Réflexions sur l'art de se gouverner*, Québec, École nationale d'administration publique, Québec/Amérique, 132 pages

BERNIER, Luc (2008). « Leadership and Province Building: Guy Coulombe in Quebec », dans Patrice Dutil (dir.), *Searching for Leadership, Secretaries to Cabinet in Canada*, pages 222 à 235

BERNIER, Luc, Keith BROWNSEY et Michael HOWLETT (dir.) (2005). *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada Series, University of Toronto Press, 282 pages

BERNIER, Luc (2005). « Who Governs in Québec? Revolving Premiers and Reforms » dans Luc Bernier, Keith Brownsey et Michael Howlett (dir.), *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, pages 130-154

BERNIER, Luc et André FORTIER (2014). « Les organismes centraux » dans Alain G. Gagnon, (dir.), *La politique québécoise et canadienne : Une approche pluraliste*, pages 239-261

BICKERTON, James et B. Guy PETERS, (dir.) (2013). *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 342 pages

BOLDUC, Roch (2012). *Le Mandarin de l'ombre*, Québec, Les éditions du Septentrion, 360 pages

BOSTON, Jonathan (2012). « Reflexions on "New Political Governance in Westminster Systems" », *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 25, No. 2, Avril 2012, pages 201-205

BOUDREAU, Thomas J. (2006). « La décision politique : le point de vue d'un haut fonctionnaire » dans Proulx, Denis, dir., *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pages 99-110

BOURGAULT, Jacques (1983). « Les hauts fonctionnaires québécois : paramètres synergiques de puissance et de servitude » dans *Revue canadienne de science politique*, Vol. 16, no 2, pages 227-256

BOURGAULT, Jacques (2007). « Les facteurs contributifs au leadership du Greffier dans la fonction publique du Canada » dans *Administration publique du Canada*, Vol. 50, no 4, pages 541-571

BOURGAULT, Jacques (2008). « Clerk and Secretaries to Cabinet: Anatomy of Leadership », dans DUTIL, P. *Searching for Leadership, Secretaries to Cabinet in Canada*, pages 41-81

BOURGAULT, Jacques et Christopher DUNN, (dir.) (2014). *Deputy Ministers in Canada: Comparative and Jurisdictional Perspectives*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada Series, Toronto, University of Toronto Press, 456 pages

BOURGAULT, Jacques et Stéphanie VIOLA-PLANTE, (2014). « Quebec Deputy Ministers: Accent on Program and Service Delivery in Times of Scarcity » dans BOURGAULT, Jacques et Christopher DUNN, (dir.), *Deputy Ministers in Canada: Comparative and Jurisdictional*, pages 123-147

BOURGAULT, Jacques (2021). *Enjeux contemporains de gouvernance pour les sous-ministres du gouvernement du Canada*, Montréal, Éditions JFD, 195 pages

BOURGAULT, Jacques et James Ian GOW (2022). « Canada's top public servants meet agency theory in the Harper years (2006-2015) » dans *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 88, no 2, pages 302-319, [première publication en ligne le 27 février 2020]

BORGEAT, Louis (1982). *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 268 pages

BRUN, Henri, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET (2014). *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, [édition numérique], 1 611 pages

BURRICK, Delphine (2010). « Une épistémologie du récit de vie » dans *Recherches qualitatives*, Hors-Série, numéro 8, pages 7-36

CARDINAL, Jacqueline et Laurent LAPIERRE (2011). *Guy Coulobme : le goût du pouvoir public*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 99 pages

CARTIER, Geneviève (2018). « Le principe de la primauté du droit et le droit administratif dans l'ordre du jour des rapports d'interface politico-administrative en régime démocratique » dans *Éthique publique*, vol.20, n<sup>o</sup> 1, version numérisée, 15 pages

CHARLAND, Gilbert (2014). « Le pouvoir exécutif et le rôle du premier ministre dans un régime parlementaire » dans GAGNON, Alain-G. (dir.), *La politique québécoise et canadienne : Une approche pluraliste*, pages 215-237

CHARLAND, Gilbert (2017). « Le rôle du premier ministre dans notre système de gouvernement » dans MICHAUD, Nelson (dir.), *Secrets d'États : Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, pages 261-284

CICÉRON (1962). « Traités des devoirs, I » dans *Les Stoïciens*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, pages 493-551

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES (2006). « Huitième chapitre : Le Bureau et le Greffier du Conseil privé », *Rétablir l'imputabilité, Recommandations*, Ottawa, pages 155-170

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA NOMINATION DES JUGES DE LA COUR DU QUÉBEC, DES COURS MUNICIPALES ET DES MEMBRES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC (2011). *Rapport*, Québec, Les Publications du Québec, 290 pages

COMMISSION DU SERVICE CIVIL (1869). *Premier Rapport des Commissaires du Service civil de la province de Québec sur les bureaux des départements au siège du gouvernement*, 36 pages [en ligne]

[https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageNotice.aspx?idn=72091](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=72091)

COMMISSION SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE (1982). *Rapport de la Commission Bisailon*, Québec, Assemblée nationale, 30 pages [en ligne]  
[https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageNotice.aspx?idn=72577](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=72577)

COOPER, Christopher A. (2020). *At the Pleasure of the Crown: The Politics of Bureaucratic Appointments*, Vancouver, UBC Press, [édition numérique], 267 pages

DUSSAULT, René et Louis BORGEAT (1984). *Traité de droit administratif, Deuxième édition, Tome I*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 955 pages

DUTIL, Patrice (dir.) (2008). *Searching for Leadership, Secretaries to Cabinet in Canada*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, The University of Toronto Press, 250 pages

ELLIOTT, Jane (2005). *Using Narrative in Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*, London, SAGE Publications [édition numérique], 204 pages

FAVRE, Pierre (2005). *Comprendre le monde pour le changer : épistémologie du politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 400 pages

GABRIELAN, Vache, Kaifeng YANG et Susan SPICE (2008). « Qualitative Research Methods » dans YANG, Kaifeng et Gerald J. MILLER (ed.). *Handbook of Research Methods in Public Administration*, pages 143-168

GAGNON, Alain-G. (dir.) (2014). *La politique québécoise et canadienne : Une approche pluraliste*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 702 pages

GARANT, Patrice (1981). *Droit administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1059 pages

GARANT, Patrice (2017). *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> édition, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1358 pages

GOW, James Iain (1975). « L'histoire de l'administration publique québécoise » dans *Recherches sociographiques*, Vol. 16, no 3, pages 385-411

GOW, James Iain (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 443 pages

GOW, James Iain (2010). *Le Secrétariat provincial du Québec, pépinière de l'administration québécoise*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 34 pages

GOW, James Iain (2016). « Introduction : Du bon usage de l'histoire administrative » dans SARRA-BOURNET, Michel (dir.), *Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec*, pages 11-28

GRUBE, C. Dennis (2015). « Responsibility to Be Enthusiastic? Public Servants and the Public Face of “Promiscuous Partisanship” » dans *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 28, no. 3, Juillet 2015, pages 305-320

GRUBE, C. Dennis (2019). *Megaphone Bureaucracy: Speaking Truth to Power in the Age of the New Normal*, Princeton, Princeton University Press, 222 pages

HARVEY, Fernand (2016). « Le Secrétariat de la province de Québec : Un incubateur de ministères durant les années 1920-1930 » dans SARRA-BOURNET, Michel (dir.), *Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec*, pages 149-174

HEATH, Joseph (2020). *The Machinery of Government: Public Administration and the Liberal State*, New York, Oxford University Press, [édition numérique] 408 pages

HEENEY, A.D.P. (1967). « Mackenzie King and the Cabinet Secretariat » dans *Administration publique du Canada*, Vol. 10, no. 3, pages 366-375

JUILLET, Luc (2018). « Vers une politisation des rapports politico-administratifs dans les démocraties anglo-saxonnes? » dans *Éthique publique*, vol.20, no 1 [édition numérique] 16 pages

LORD BRIDGES (1964). « The Relationship Between Ministers and the Permanent Departmental Head » dans *Administration publique du Canada*, Vol. 7, no. 3, pages 269-281. Pour la version française : « Relations entre les ministres et les chefs permanents des ministères », pages 282-284

KADA, Nicolas et Henri OBERDORFF (2014) « Politique » dans KADA Nicolas et Martial MATHIEU (éditeurs), *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pages 381-382

KÜBLER, Daniel et Jacques DE MAILLARD (2009). *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 221 pages

MICHAUD, Nelson (dir.) (2017), *Secrets d'états? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, 2<sup>e</sup> édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, 985 pages

MONTIGNY, Éric et Steve JACOB (2019). « Les cabinets ministériels au Québec : pouvoirs et paradoxes », dans *Administration publique du Canada*, Vol. 62, no. 3, pages 435-456

NETHERCOTE, J. R. (2012). « Reflexions on “New Political Governance in Westminster Systems” » dans *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 25, no. 2, Avril 2012, pages 205-207

O'NEILL, Pierre et Jacques BENJAMIN (1978). *Les mandarins du pouvoir : l'exercice du pouvoir au Québec de Jean Lesage à René Lévesque*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 285 pages

QUELLET, Lionel (1980). « L'appareil gouvernemental et législatif » dans BERGERON, Gérard et Réjean PELLETIER (dir.), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Les Éditions du Boréal Express, pages 61 à 108

PRINCE, Véronique (2018). *La gestion de crise gouvernementale à l'ère de la diversité médiatique*, Mémoire, Maîtrise de sciences politiques, Québec, Université Laval, 191 pages

QUÉBEC, *La Gazette officielle du Québec : Partie 2 – Lois et règlements*, Liste des publications, Les publications du Québec [en ligne]  
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/home.php>

QUÉBEC, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2020). *Rapport annuel de gestion 2019-2020*, Québec, 56 pages [en ligne], [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag\\_1920.pdf?1601407164](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag_1920.pdf?1601407164)

QUÉBEC, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2021). *Rapport annuel de gestion 2020-2021*, Québec, 63 pages [en ligne], [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag\\_2021.pdf?1632856570](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag_2021.pdf?1632856570)

QUÉBEC, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Directives du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif* :

- DF01-201900, *Gabarit des documents décisionnels ou d'information (a. 43)*, 1<sup>er</sup> avril 2019 [en ligne] [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques\\_directives\\_procedures/1\\_Directive\\_documents\\_decisionnels\\_information.pdf?1587493955](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques_directives_procedures/1_Directive_documents_decisionnels_information.pdf?1587493955)
- DF02-201800, *Document public accompagnant un mémoire entièrement confidentiel (para.50(c))*, 19 janvier 2018 [en ligne], [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques\\_directives\\_procedures/2\\_directive\\_doc\\_public.pdf?1573593533](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques_directives_procedures/2_directive_doc_public.pdf?1573593533)
- DF03-201900, *Demande de dérogation aux délais de traitement des dossiers des dossiers soumis au Conseil exécutif (a.5)*, 8 juillet 2019 [en ligne], [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques\\_directives\\_procedures/1\\_Directive\\_documents\\_decisionnels\\_information.pdf?1587493955](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques_directives_procedures/1_Directive_documents_decisionnels_information.pdf?1587493955)
- DF05-201900, *Dépôt et cheminement des dossiers soumis au Conseil exécutif (a. 5 et 32)*, 8 juillet 2019 [en ligne],

[https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques\\_directives\\_procedures/5\\_depot\\_cheminement\\_dossier.pdf?1573593533](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques_directives_procedures/5_depot_cheminement_dossier.pdf?1573593533)

- DF07-202000, *Diffusion numérique proactive du contenu accessible des mémoires soumis au Conseil des ministres (a.48 et 51)*, 6 février 2020 [en ligne], [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques\\_directives\\_procedures/2\\_directive\\_doc\\_public.pdf?1573593533](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/politiques_directives_procedures/2_directive_doc_public.pdf?1573593533)

QUÉBEC, Recueils des lois annuelles, Les Publications du Québec [en ligne] <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/loisreglements/loisannuelles/recueils.fr.html>

QUÉBEC, *Recueil des lois refondues du Québec*, LégisQuébec – Source officielle, Lois codifiées, Les Publications du Québec [en ligne] <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/chapitres?corpus=lois>

ROBERTSON, Gordon (1971). « The Changing Role of the Privy Council Office » dans *Administration publique du Canada*, Vol. 14, no. 4, pages 487-508

ROBERTSON, Gordon (2000). *Memoirs of a Very Civil Servant: Mackenzie King to Pierre Trudeau*, Toronto, University of Toronto Press, 408 pages

RYAN, Claude (1990). *La collaboration entre élus et fonctionnaires dans la gestion de l'État : Allocution de Claude Ryan, ministre des Affaires municipales et ministre de la Sécurité publique, à l'occasion de la remise des Prix d'Excellence 1990 de l'Administration publique*, Québec, le 23 octobre 1990, 18 pages

SARRA-BOURNET, Michel (2015). *Louis Bernard : entretiens*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 302 pages

SARRA-BOURNET, Michel, dir. (2016). *Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 280 pages

SAVOIE, Donald J. (2003). *Breaking The Bargain: public servants, ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 337 pages

SAVOIE, Donald J. (2006). « The Canadian public service has a personality » dans *Administration publique du Canada*, Vol. 49, no. 3, pages 261-281.

SUTHERLAND, S. L. (2006). « Le rôle du Greffier du Conseil privé » dans COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES, *Rétablir l'imputabilité, Études : volume 3, Liens : responsabilité et reddition de comptes*, Ottawa, pages 23 à 126

TREMBLAY, Guy (2009). *Les fondements du secret des délibérations du Conseil exécutif*, Conférence des juristes de l'État, Atelier 7 - le Conseil exécutif et ses secrets [en ligne], 13 pages,

<https://www.conferencedesjuristes.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Atelier7-lesfondementsdusecretdesdeliberationsduconseilexecutif.pdf>

TREMBLAY, Martine (2006). *Derrière les portes closes : René Lévesque et l'exercice du pouvoir (1976-1985)*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 710 pages

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2010). « Chapitre 2, Changements démographiques, volet «cadre de gestion et cohérence gouvernementale » – Entité vérifiée : ministère du Conseil Exécutif », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale, Rapport du Commissaire au développement durable* [en ligne] 32 pages, [https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2009-2010-CDD/fr\\_Rapport2009-2010-CDD-Chap02.pdf](https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2009-2010-CDD/fr_Rapport2009-2010-CDD-Chap02.pdf)

YANG, Kaifeng et Gerald J. MILLER (ed.) (2008). *Handbook of Research Methods in Public Administration*, Boca Raton, CRC Press, Taylor & Francis Group, 944 pages



## ANNEXE B

---

### Décrets concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif

On retrouve ci-après les décrets définissant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil exécutif et les modifications apportées de 1975 à 2019, date des dernières modifications. Les décrets marqués d'un astérisque donnent une version à jour des règles. Les autres font état de modifications. Les décrets distincts concernant les mandats et la composition des comités ministériels ne sont pas répertoriés.

Les décrets de 1975, 1976 et 1978 n'ont pas été publiés à la GOQ. Pour les autres décrets, les liens Internet permettent de les consulter soit sur le site de BANQ, pour les décrets antérieurs à 1996, soit sur le site de la GOQ pour les décrets adoptés depuis 1996. Les liens ont été vérifiés en date du 5 janvier 2022.

### Fonctionnement et organisation du Conseil exécutif

4100-75, 10 septembre 1975\*

Non publié

973-76 (copie non datée)

Non publié

4150-76, 1<sup>er</sup> décembre 1976\*

Non publié

1277-78, 26 avril 1978

Non publié

**1900-81**, 9 juillet 1981\*

GOP, Partie 2, 5 août 1981, 113<sup>e</sup> année, no 34, p. 3489

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361038?docsearchtext=1981%20partie%20%20français>

**2163-82**, 22 septembre 1982

GOP, Partie 2, 20 octobre 1982, 114<sup>e</sup> année, no 48, p. 4053

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361228?docsearchtext=1982%20partie%20%20français>

**2000-83**, 28 septembre 1983\*

GOP, Partie 2, 19 octobre 1983, 115<sup>e</sup> année, no 44, p. 4243

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361399?docsearchtext=1983%20partie%20%20français>

**519-84**, 5 mars 1984

GOQ, Partie 2, 28 mars 1984, 116<sup>e</sup> année, no 14, p. 1445

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361533?docsearchtext=1984%20partie%20%20français%20no%2014>

**66-86**, 4 février 1986

GOQ, Partie 2, 26 février 1986, 118<sup>e</sup> année, no 9, p. 501

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361856?docsearchtext=1986%20français>

**140-96**, 31 janvier 1996\*

GOQ, Partie 2, 28 février 1996, 128<sup>e</sup> année, n° 9, p. 1518

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=25004.pdf>

**274-96**, 6 mars 1996

GOQ, Partie 2, 27 mars 1996, 128<sup>e</sup> année, n° 13, p. 2103

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=25171.pdf>

**1151-96**, 18 septembre 1996

GOQ, Partie 2, 9 octobre 1996, 128<sup>e</sup> année, n° 41, p. 5667

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=26331.pdf>

**1362-96**, 6 novembre 1996

GOQ, Partie 2, 27 novembre 1996, 128<sup>e</sup> année, n° 48, p. 6484

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=26590.pdf>

**1339-98**, 21 octobre 1998

GOQ, Partie 2, 11 novembre 1998, 130<sup>e</sup> année, n° 46, p. 6023

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=31099.pdf>

**15-99**, 20 janvier 1999

GOQ, Partie 2, 10 février 1999, 131<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 6, p. 257

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=31428.pdf>

**391-99**, 14 avril 1999

GOQ, Partie 2, 28 avril 1999, 131<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 17, p. 1619

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=31897.pdf>

**582-2001**, 23 mai 2001

GOQ, Partie 2, 13 juin 2001, 133<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 24, p. 3625

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=36202.pdf>

**81-2002**, 6 février 2002

GOQ, Partie 2, 27 février 2002, 134<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 9, p. 1729

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=37760.pdf>

**467-2002**, 24 avril 2002

GOQ, Partie 2, 15 mai 2002, 134<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 20, p. 3100

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=38270.pdf>

**787-2002**, 26 juin 2002

GOQ, Partie 2, 15 mai 2002, 134<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 20, p. 2518

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=38744.pdf>

**549-2003**, 29 avril 2003

GOQ, Partie 2, 14 mai 2003, 135<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 20, p. 2518

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=40597.pdf>

**751-2004**, 10 août 2004

GOQ, Partie 2, 1<sup>er</sup> septembre 2004, 136<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 35, p. 3909

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=42970.pdf>

**899-2004**, 30 septembre 2004

GOQ, Partie 2, 20 octobre 2004, 136<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 42, p. 4473

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=43193.pdf>

**77-2005**, 9 février 2005

GOP, Partie 2, 2 mars 2005, 137<sup>e</sup> année, n° 9, p. 861

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=43809.pdf>

**111-2005**, 18 février 2005\*

GOP, Partie 2, 2 mars 2005, 137<sup>e</sup> année, n° 9, p. 861

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=43844.pdf>

**287-2007**, 19 avril 2007

GOP, Partie 2, 9 mai 2007, 139<sup>e</sup> année, n° 19, p. 1967

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=47910.pdf>

**32-2014**, 29 janvier 2014

GOP, Partie 2, 26 février 2014, 146<sup>e</sup> année, n° 9, p. 725

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=61024.pdf>

**925-2017**, 20 septembre 2017

GOP, Partie 2, 4 octobre 2017, 149<sup>e</sup> année, n° 40, p. 4840

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=67272.pdf>

**1166-2017**, 6 décembre 2017\*

GOP, Partie 2, 3 janvier 2018, 150<sup>e</sup> année, n° 1, p. 31

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=67632.pdf>

**60-2021**, 27 janvier 2021

GOP, Partie 2, 17 février 2021, 153<sup>e</sup> année, n° 7, p. 960

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=73991.pdf>

**625-2021**, 5 mai 2021

GOP, Partie 2, 26 mai 2021, 153<sup>e</sup> année, n° 21, p. 2451

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=74774.pdf>

## ANNEXE C

### Les secrétaires généraux et greffiers du Conseil exécutif depuis 1968

NOM	MANDAT	EXPÉRIENCE ANTÉRIEURE	AFFILIATION POLITIQUE
<b>Julien Chouinard</b>	Janvier 1969 à juin 1975 3163, 1968-10-07 (secrétaire général) 5, 1969-01-08 (Loi sur l'exécutif) 3610, 1969-11-26 (Et greffier)	Sous-ministre, ministère de la Justice 1965-1968	Candidat conservateur (Matane), élections fédérales de juin 1968*
<b>Guy Coulombe</b>	Juillet 1975 à avril 1978 2565-75, 75-06-25	Secrétaire, Conseil du Trésor	Nil
<b>Louis Bernard</b>	Avril 1978 à décembre 1985 1064-78, 78-04-12	Secrétaire général associé à la réforme électorale, ministère du Conseil exécutif, ministère des Affaires intergouvernementales canadiennes	Directeur du cabinet du premier ministre et du Chef de l'opposition officielle – Parti Québécois
<b>Roch Bolduc</b>	Décembre 1985 à novembre 1986 2676-85, 85-12-16	Secteur privé Président, Commission de la fonction publique Sous-ministre, ministère des Affaires municipales	Nil
<b>Benoît Morin</b>	Novembre 1986 à avril 1987 (p.i.) 1629-86, 86-11-03 Avril 1987 à septembre 1994 574-87, 87-04-15	Secteur privé Ministère de la Justice	Directeur de cabinet du premier ministre – Parti libéral du Québec
<b>Louis Bernard (2)</b>	Septembre 1994 à septembre 1995 1440-94, 94-09-21	Secteur privé	Voir ci-haut
<b>Michel Carpentier</b>	Septembre 1995 à avril 1998 1221-95, 95-09-13	Secrétaire général associé au développement des régions, ministère du Conseil exécutif	Cabinet du premier ministre – Parti québécois

		Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie	
<b>Michel Noël de Tilly</b>	Avril à août 1998 (p.i.) 513-98, 98-04-22 Août 1998 à mars 2001 1049-98, 98-08-21	PDG, Régie de l'assurance maladie Sous-ministre, ministère de l'Emploi et de la Solidarité Secrétaire général associé, ministère du Conseil exécutif	Nil
<b>Jean St-Gelais (2)</b>	Mars 2001 à avril 2003 144-2001, 01-02-28	Sous-ministre adjoint, ministère des Finances	Nil
<b>André Dicaire</b>	Avril 2003 à août 2006 544-2003, 03-04-28	PDG, Financière agricole Secteur privé PDG, Régie de l'assurance maladie Secrétaire, Conseil du Trésor Sous-ministre, ministère de la Santé et des Services sociaux	Nil
<b>Gérard Bibeau</b>	Août 2006 à août 2011 706-2006, 06-08-07	Président et chef de la direction, CSST Secrétaire général associé aux emplois supérieurs, ministère du Conseil exécutif	Directeur adjoint du cabinet du premier ministre, Directeur du cabinet du ministre du Travail, du ministre du Revenu – Parti libéral du Québec
<b>Gilles Paquin</b>	Août 2011 à septembre 2012 651-2011, 11-06-22	Sous-ministre, ministère des Finances Secrétaire, Conseil du Trésor	Nil
<b>Jean St-Gelais (2)</b>	Septembre 2012 à avril 2014 867-2012, 12-09-12	PDG, Agence du revenu PDG, Autorité des marchés financiers	Nil
<b>Juan Roberto Iglesias</b>	Avril 2014 à janvier 2018 350-2014, 14-04-16	PDG, INESS PDG, AÉTMIS Sous-ministre, ministère de la Santé et des Services sociaux Professeur, vice-doyen, Faculté de médecine, Université de Sherbrooke	Nil

<b>André Fortier</b>	Janvier à octobre 2018 1168-2017, 17-12-06	Secrétaire général associé aux emplois supérieurs, aux comités ministériels, à la réforme des institutions démocratiques, ministère du Conseil exécutif Sous-ministre associé responsable de la politique linguistique Secrétaire du Conseil des universités	Conseiller spécial, cabinet du chef de l'opposition officielle, Directeur du cabinet du ministre des Affaires municipales et de la Sécurité publique, du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur – Parti libéral du Québec
<b>Yves Ouellet</b>	Octobre 2018 – 1271-2018, 18-10-11	PDG, Société québécoise des infrastructures Secrétaire, Conseil du Trésor Sous-ministre, ministère des Ressources naturelles et de la Faune Secrétaire général associé aux priorités et projets stratégiques, ministère du Conseil exécutif	Nil

Source pour les décrets et notes biographiques : Gazette officielle et ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux emplois supérieurs

\* Canadian Elections Database, page consultée le 31 mars 2021, URL : <http://canadianelectionsdatabase.ca/PHASE5/?p=0&type=person&ID=29551>