

Les Cahiers de droit



Les intentions des Pères de la Confédération

Gil Rémillard

Volume 20, numéro 4, 1979

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042348ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042348ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rémillard, G. (1979). Les intentions des Pères de la Confédération. *Les Cahiers de droit*, 20(4), 797–832. <https://doi.org/10.7202/042348ar>

Résumé de l'article

This paper attempts to elucidate the motives and purposes that gave rise to the constitutional compromise embodied in the *BNA Act, 1867*. In order to assess the ideological, political, economic and military considerations that shaped the outcome of the crucial Quebec conference of 1864, the author surveys earlier schemes for a federal union of British North America, examines the then current concept of federalism in the light of the American and Swiss precedents, discusses the political, economic and strategic factors supporting the idea of a Canadian federation, and finally gives an account of the manner in which the Quebec and London conferences achieved a practical balance between the diverging views of their participants.

This recreation of historical conditions surrounding the birth of Confederation sets the present constitution of Canada in the light of an essentially pragmatic answer to the difficulties and needs of its times. While this compromise called for a strong central authority, it was also based on a strongly-felt need for provincial autonomy.

Les intentions des Pères de la Confédération

Gil RÉMILLARD *

This paper attempts to elucidate the motives and purposes that gave rise to the constitutional compromise embodied in the BNA Act, 1867. In order to assess the ideological, political, economic and military considerations that shaped the outcome of the crucial Quebec conference of 1864, the author surveys earlier schemes for a federal union of British North America, examines the then current concept of federalism in the light of the American and Swiss precedents, discusses the political, economic and strategic factors supporting the idea of a Canadian federation, and finally gives an account of the manner in which the Quebec and London conferences achieved a practical balance between the diverging views of their participants.

This recreation of historical conditions surrounding the birth of Confederation sets the present constitution of Canada in the light of an essentially pragmatic answer to the difficulties and needs of its times. While this compromise called for a strong central authority, it was also based on a strongly-felt need for provincial autonomy.

	<i>Pages</i>
1. Les différents projets de fédéralisme avant 1867	800
2. L'idée fédérative des Pères de la Confédération	804
2.1. Les États fédéraux de l'époque	805
2.1.1. L'exemple des États-Unis d'Amérique	805
2.1.2. L'exemple de la Suisse	808
2.2. La théorie fédéraliste de l'époque	809
2.2.1. Fédération et confédération	809
2.2.2. La doctrine fédéraliste de l'époque	812
3. Les causes du fédéralisme canadien	813
3.1. Les causes politiques	813
3.2. Les causes économiques	816
3.3. Les causes militaires	818

* Avocat, professeur agrégé, Faculté de droit de l'Université Laval. Cet article est le premier chapitre d'un essai intitulé : « La crise constitutionnelle du fédéralisme canadien », dont la parution est prévue pour mai 1980. L'auteur se réserve tous ses droits sur cet article.

4. La Conférence de Québec	820
4.1. Les Résolutions de Québec	820
4.2. La discussion des Résolutions de Québec	821
4.2.1. Dans les Maritimes	821
4.2.2. Au Canada-Uni	824
5. La Conférence de Londres	830
Conclusion	831

En ce dimanche 9 octobre 1864, on se croirait déjà en plein hiver. Il neige depuis deux jours. De fortes bourrasques obligent la délégation du Canada-Uni à se mettre à l'abri tant bien que mal derrière les hangars du quai de la Reine au bas de la terrasse. Enfin, vers les 19 heures, on aperçoit les feux du « Queen Victoria » au bout de l'Île d'Orléans. À 20 heures, l'imposant navire du Canada-Uni dirigé par le commandant Pouliot accoste au port de Québec.

Le Canada-Uni avait mis son luxueux paquebot à la disposition des délégués des Maritimes à la Conférence de Québec. Bon nombre de délégués préférèrent ce moyen de transport au chemin de fer qui en était à ses débuts. Le voyage fut des plus agréables. Les délégués s'étaient fait accompagner de leur famille et l'atmosphère était à la fête. Dès leur arrivée, les voyageurs furent conduits au réputé Hôtel St-Louis. Ainsi commençait pour les dirigeants du Canada-Uni l'« opération charme » destinée à éblouir leurs futurs partenaires fédéraux¹.

En effet, les représentants des provinces maritimes avaient accepté l'invitation du Canada-Uni, faite à la Conférence de Charlottetown au début de septembre, de venir discuter à Québec de la possibilité de s'unir dans un régime fédéral. Cependant, maints délégués des Maritimes étaient loin d'être persuadés qu'une fédération incluant le Canada-Uni était la meilleure solution à leurs problèmes. Ils savaient le Canada-Uni fortement endetté, à la suite surtout de la construction de canaux dans le Haut-Canada, et ils ne voulaient pas faire les frais de cette union.

Lundi 10 octobre 1864, c'est le début de la Conférence de Québec qui se tient à huis clos dans une salle du Parlement qui était alors situé au haut de la Côte de la Montagne, dans le parc Montmorency actuel. Après 17 jours de

1. Voir J.C. BONENFANT, « La Conférence de Québec fut aussi une fête mondaine », *Magazine Maclean*, vol. 4, n° 11, nov. 1964.

discussions, mais aussi de festivités plus éblouissantes les unes que les autres, la conférence se termine par la publication de 72 résolutions qui deviendront la base du compromis fédératif canadien. La Conférence de Londres de 1865-66 ne fera que confirmer ces résolutions dans une rédaction plus rigoureuse. L'*Acte de l'Amérique du nord britannique* du 1^{er} juillet 1867 est l'expression juridique de cette volonté de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et des provinces du Canada (Ontario et Québec) de constituer « ... une union fédérale pour former une seule et même puissance sous la Couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni »². À ce noyau fédératif viendront s'ajouter jusqu'en 1949 les autres provinces canadiennes.

Quelles étaient les intentions des « Pères de la Confédération » ? Voilà une question qui, au lendemain même de la naissance de la fédération, a soulevé maintes discussions. Il est difficile, voire impossible, de répondre une fois pour toutes à cette question. Les rapports Tremblay et Rowell-Sirois ont soulevé sa complexité et le danger de lui accorder trop d'importance par rapport aux véritables problèmes que doit affronter la fédération canadienne dans son évolution³.

Cependant, il nous apparaît essentiel pour comprendre le fédéralisme canadien dans toute sa dimension, de le situer tout d'abord dans son contexte historique en fonction des idées qui ont guidé ses fondateurs.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que l'idée de créer une fédération des colonies anglaises d'Amérique du nord apparut dès 1763 au lendemain du Traité de Paris. Il ne faut pas croire cependant que les Pères de la Confédération avaient une grande connaissance du principe fédératif. Ils étaient avant tout pragmatiques et le fédéralisme leur est apparu comme la solution à leurs problèmes politiques, économiques et militaires. Les 72 résolutions de la Conférence de Québec sont le résultat de ce processus qui se termine par la Conférence de Londres et la promulgation le 1^{er} juillet 1867 de l'A.A.N.B. Nous diviserons donc cette étude en cinq points.

1. Les différents projets de fédéralisme avant 1867
2. L'idée fédérative des Pères de la Confédération
3. Les causes du fédéralisme canadien
4. La Conférence de Québec
5. La Conférence de Londres

2. *British North America Act*, 30-31 Vict., c. 3, préambule, 1^{er} al.

3. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (Rapport Tremblay), Québec, 1956, vol. II, p. 152.

1. Les différents projets de fédéralisme

Au lendemain même du Traité de Paris de 1763, qui sanctionna la conquête de la Nouvelle-France, le juge William Smith de l'État de New York proposait à la métropole anglaise un plan de fédération. Il prévoyait la création d'un parlement d'Amérique du nord où les colonies anglaises auraient été représentées par un nombre de députés correspondant à leur importance. Selon ce plan, les deux Florides, le Rhode Island, la Nouvelle-Écosse et la Georgie auraient eu chacun cinq députés; le New Hampshire, le Maryland, la Caroline du Nord et Québec en auraient eu sept; la Caroline du Sud, le New Jersey en auraient eu onze; New York, la Pennsylvanie et le Connecticut en auraient eu trente-six; le Massachusetts et la Virginie en auraient eu quinze⁴. Le parlement américain aurait donc compris quelque 141 députés et aurait joui d'une certaine autonomie dans les domaines concernant strictement les colonies. Londres fit la sourde oreille à ce projet qui aurait peut-être pu se révéler un excellent compromis dans la crise qui s'annonçait dans les États américains.

Après la révolution américaine, le juge Smith, loyaliste, vint s'installer au Canada et fut nommé juge en chef. En 1790, il proposa au gouverneur Dorchester un plan de confédération pour les colonies que l'Angleterre possédait encore en Amérique du nord. L'année suivante, le conquérant anglais imposait l'*Acte constitutionnel*, où l'on ne retrouve malheureusement aucune trace des idées fédératives du juge en chef Smith.

Entretemps, un ingénieur anglais, Robert Morse, chargé par le gouverneur Carleton d'enquêter sur la défense de la Nouvelle-Écosse, avait en 1784 suggéré d'unir les colonies britanniques d'Amérique du nord en situant la capitale dans l'Île du Cap-Breton, centre stratégique.

En 1807, le gendre du juge Smith, le juge Jonathan Sewell, reprit les idées de son beau-père et prépara un mémoire sur ce sujet. Deux brochures suivirent, l'une en 1814 et l'autre en 1824⁵. L'intention du juge en chef Sewell était avant tout de réunir sous un même gouvernement le Haut et le Bas-Canada, séparés par l'*Acte constitutionnel* de 1791. Le juge en chef n'était pas sympathique aux Canadiens français et son plan fédératif n'était pas des plus équitables pour le peuple vaincu de 1760⁶. Le fédéralisme lui apparaissait

4. Pour ces précisions sur le plan Smith, voir J.C. BONENFANT, « Les projets théoriques du fédéralisme canadien », in *Cahiers des dix*, n° 29 (1964). On trouve les grandes lignes du plan Smith dans un *Mémoire* placé en tête de W. SMITH, *The History of the Late Province of New York*, New York, New York Historical Society 1829, vol. I.

5. *A Plan for the Federal Union of British Provinces in North America* (Londres, 1814); *A Plan for a General Legislative Union of the British Provinces in North America* (Londres, 1824).

6. Voir F.J. AUDET, *Les juges en chef de la province de Québec 1764-1924*, Québec, L'Action sociale, 1927.

surtout comme un excellent moyen pour noyer le phénomène national canadien-français.

Du côté des provinces maritimes, il y eut aussi quelques projets d'union fédérative. En 1826, Richard John Uniacke proposa au gouvernement britannique de créer « The United Provinces of British America »⁷. Selon ce plan fédératif que l'auteur alla soumettre personnellement à Londres, pour écarter tout désir de révolte chez les colonies anglaises, le Haut-Canada, le Bas-Canada, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse (comprenant l'Île du Cap-Breton et l'Île du Prince-Édouard), et plus tard l'Île de Terre-Neuve, non encore politiquement structurée, se seraient trouvés unis sous un même gouvernement. Cependant, chaque colonie fédérée aurait eu un pouvoir législatif pour s'occuper des questions d'intérêt local. Grand maître d'œuvre, le gouvernement central aurait possédé les compétences d'intérêt général. Le projet fédéral de Richard John Uniacke, irlandais d'origine, est l'un des plus intéressants qui ait précédé les Résolutions de Québec en 1864. Thomas d'Arcy McGee y fit référence lors du débat sur la Confédération à l'Assemblée législative du Canada en février 1865⁸.

Certains projets de fédéralisme apparurent aussi dans le Haut-Canada au début du XIX^e siècle. En 1822, lors du débat au Parlement de Westminster sur l'union des deux Canadas, le juge en chef J.B. Robinson, membre influent du *Family Compact*, soumit un plan de fédération des colonies britanniques d'Amérique du nord. Le projet du juge Robinson était soutenu par les autorités religieuses; John Strachan, premier évêque anglican de Toronto, publia en 1822 une brochure en faveur de l'union de toutes les colonies anglaises d'Amérique.

Il est difficile de comprendre pourquoi la métropole anglaise ne s'intéressa pas à ces projets fédératifs qui semblent avoir été souhaités par une partie importante de la population. Même William Lyon Mackenzie, qui deviendra le chef de la rébellion de 1837-1838 dans le Haut-Canada, se prononça en 1824 en faveur d'une union fédérale de toutes les colonies anglaises d'Amérique. Il y eut aussi Robert Fleming Gourlay, radical pittoresque qui joua un rôle politique non négligeable tant en Angleterre qu'au Haut-Canada et qui, en 1826, se lança en Angleterre dans une véritable campagne pour vendre aux politiciens anglais l'idée d'une fédération des colonies d'Amérique. Gourlay avait imaginé une fédération fort intéressante où les états-colonies auraient joui d'une autonomie semblable à celle des États américains. La grande originalité de son projet consistait en ce

7. Voir R.G. TROTTER, « An Early Proposal for the Federation in British North America », (1925) C.H.R. 142.

8. *Débats parlementaires sur la question de la Confédération*, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865, p. 127.

que chaque province fédérée aurait eu deux représentants au Parlement de Westminster. Ces représentants n'auraient eu cependant aucun droit de vote. Leur rôle se serait limité à celui de se faire entendre et de faire valoir ainsi les intérêts de leur province.

Cependant, le projet le plus articulé vint de John Arthur Roebuck. Venu au Canada très jeune, Roebuck était retourné en Angleterre en 1824, où il devint le représentant de l'Assemblée du Bas-Canada auprès du Parlement et du gouvernement britannique. En 1837, Roebuck proposa au Parlement anglais un plan pour réunir sous un régime fédératif les colonies anglaises d'Amérique du nord. Le siège de l'union était à Montréal et chaque province avait 5 sièges à l'Assemblée législative générale. Roebuck publia son plan fédéral à Londres en 1849 et eut un certain succès. On en discuta beaucoup, d'autant plus qu'on disait alors que Durham avait été fort impressionné par les idées de Roebuck et qu'il les avait utilisées pour rédiger son célèbre rapport⁹.

De fait, dans son rapport, lord Durham évoque longuement l'idée d'une union législative qui aurait permis cependant aux assemblées locales de conserver certains pouvoirs de nature locale :

Cette sorte d'union, d'écrire Durham, réglerait une fois pour toute la question raciale. Elle permettrait à toutes les provinces de coopérer au bien commun par-dessus tout, elle formerait un peuple fort et grand qui posséderait les moyens de s'assurer un bon gouvernement responsable pour lui-même et qui, sous la protection de l'Empire britannique, pourrait en une certaine mesure contrebalancer l'influence prépondérante des États-Unis sur le continent américain.

Ce passage du rapport Durham démontre d'une façon fort éloquente comment on pouvait percevoir le régime fédératif chez les vainqueurs de 1760. D'une part, on y voyait un excellent moyen pour faire face à la menace américaine toujours latente et d'autre part, on espérait pouvoir ainsi noyauter plus facilement les Canadiens français du Bas-Canada.

Les Canadiens français étaient bien conscients que les plans fédératifs qu'élaboraient les anglophones n'étaient de fait que des projets d'union législative quelque peu nuancés d'autonomie pour les provinces¹¹. Cependant, peu à peu, l'idée fit son chemin. Après l'*Acte d'Union* de 1841, qui unissait le Bas et le Haut-Canada, les Canadiens français commencèrent à considérer plus sérieusement les projets fédératifs, puisqu'ils y voyaient la possibilité de briser l'Union. Ainsi peut-on lire dans *Le Canadien* du 8

9. Voir J.C. BONENFANT, *supra*, note 4, p. 77.

10. M.P. HAMEL, *Le Rapport de Durham*, s.l.é., Éditions du Québec, 1948, p. 323.

11. Lord Elgin écrivit que les Canadiens français ne voyaient dans un projet fédératif qu'une nouvelle mesure visant à augmenter l'influence britannique : Sir A.G. DOUGHTY (dir.), *The Elgin-Grey Papers 1846-1852*, Ottawas King's Printer, 1937, vol. I p. 35.

septembre 1847: « ... ils anticipent avec confiance dans une fédération une plus grande liberté d'action, une plus grande sécurité pour leurs intérêts locaux que sous l'action directe d'un gouvernement qui ignore leurs besoins et leurs vœux ».

Il faut dire que le régime d'Union contenait quelques éléments fédératifs qui pouvaient donner une certaine idée d'un régime fédéral où le Bas-Canada se retrouverait comme province, membre du tout colonial anglais d'Amérique du nord et autonome quant à certains aspects locaux.

Joseph-Charles Taché, médecin et homme de grande culture, publia à compter du 7 juillet 1857 dans le *Courrier du Canada* qu'il avait fondé avec Hector Langevin, 33 articles sur un projet fédératif. Il rassembla ces articles en 1858 sous la forme d'un petit livre intitulé *Des provinces de l'Amérique du nord et d'une union fédérale*. Pragmatique avant tout, le fédéralisme de Taché eut une certaine influence sur les Pères de la Confédération. Certains prétendaient même qu'il avait été invité à plusieurs reprises à conseiller les délégués lors de la Conférence de Québec¹². Si ce fut le cas, Taché n'a certainement pas été écouté sur tous les points. Pour nous en persuader, il suffit de lire ce passage du traité du médecin canadien :

[...] tout en ce qui a trait aux lois civiles, à l'éducation, la santé publique, à l'établissement des terres publiques, à l'agriculture, à la police urbaine et rurale, à la voirie, enfin tout ce qui a trait à la vie de famille, si on peut s'exprimer ainsi, de chaque province, resterait sous le contrôle exclusif des gouvernements respectifs de chacune d'elle, comme le droit inhérent, les pouvoirs du gouvernement fédéral n'étant considérés que comme une cession de droits spécialement désignés¹³.

Et Taché ajoute :

[...] les attributs donnés par nous au gouvernement fédéral n'ont trait qu'aux relations extérieures et aux choses qui tiennent aux intérêts communs des provinces confédérées¹⁴.

C'est donc dire que Taché, à l'exemple des États-Unis, donnait aux provinces le pouvoir résiduaire, c'est-à-dire la compétence de légiférer sur tout ce qui n'était pas attribué spécifiquement à l'autorité fédérale. Nous savons que les Pères de la Confédération firent le contraire.

Ainsi, à l'automne 1864, lorsque les 33 Pères de la Confédération se réunirent à Québec, l'idée fédérative ne leur était pas inconnue. On en parlait déjà depuis un certain temps et on peut dire aussi qu'on en vivait certains éléments, tout d'abord dans les relations avec la métropole anglaise, puis au Canada-Uni dans les rapports entre le Bas et le Haut-Canada. En effet, les

12. J. TASSÉ, « L'Acte d'Union », *La Minerve*, 12 mars 1885.

13. J.C. TACHÉ, *Des Provinces de l'Amérique du Nord et d'une union fédérale*, Québec, Brousseau, 1858, p. 181 ; c'est nous qui soulignons.

14. *Ibid.*

colonies anglaises d'Amérique avaient une certaine autonomie vis-à-vis l'Angleterre. Le Canada-Uni par exemple avait un gouvernement responsable depuis 1847 et le règne de lord Elgin comme gouverneur général. Du côté interne, le régime d'Union entre le Haut et le Bas-Canada était établi sur une représentation égale de députés¹⁵. L'administration de la colonie était divisée, en réalité, selon les deux provinces. Certaines lois ne s'appliquaient que dans le Haut-Canada et d'autres que dans le Bas-Canada¹⁶.

Ces éléments fédératifs de l'Union influencèrent grandement les Pères de la Confédération, plus portés à adapter la future confédération canadienne à une expérience vécue qu'à disserter sur le principe fédératif.

2. L'idée fédérative des Pères de la Confédération

Au cours de la session de 1864, le docteur Tupper, appuyé par le premier ministre Charles Tupper, déposa à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse une résolution proposant aux deux autres provinces maritimes la tenue d'une conférence de délégués qui seraient chargés d'étudier la possibilité que les trois provinces s'unissent sous un même gouvernement. Tupper et Johnston avaient déjà essayé sans succès d'obtenir une telle conférence, mais pour toutes les colonies anglaises d'Amérique du nord. Cette conférence de l'Atlantique était donc dans leur esprit un premier pas vers une union générale, et c'est dans ce sens qu'ils présentèrent leur résolution à l'Assemblée, qui l'accepta. Le Nouveau-Brunswick et l'Île du Prince-Édouard souscrivirent à l'idée et il fut décidé que la conférence aurait lieu à Charlottetown en septembre 1864, en l'absence des délégués de Terre-Neuve qu'on ne songea même pas à inviter.

Les délibérations venaient de commencer, lorsque les délégués reçurent une dépêche les priant de recevoir les représentants du Canada qui voulaient leur proposer une union générale des colonies anglaises d'Amérique du nord. L'idée fut acceptée et après avoir entendu les représentants du Canada-Uni, on convint de se réunir le mois suivant à Québec pour mettre au point le projet, déjà bien engagé. Suivit une série de banquets à Charlottetown, Halifax, Fredericton et Saint-Jean, pour marquer cette première étape vers la Confédération. De nombreux discours furent alors prononcés, chacun y allant de sa bonne raison de former une confédération.

15. Lord Durham s'était opposé à cette façon de procéder, qui n'était à ses yeux qu'une mesure temporaire. De fait, si au début cette représentation égale favorisa le Haut-Canada, elle joua par la suite à son désavantage, puisque sa population dépassa rapidement celle du Bas-Canada par l'effet de l'immigration, dirigée presque exclusivement vers cette partie du pays.

16. Fait notable, lorsqu'on procéda à une refonte des lois en 1859, on crut nécessaire de faire une refonte spéciale pour les lois publiques et générales s'appliquant exclusivement au Bas-Canada.

Il faut cependant se garder de voir dans les Pères de la Confédération les Jay, les Madison ou les Hamilton du fédéralisme canadien. L'idée que les hommes politiques canadiens se faisaient du principe fédératif était beaucoup plus pragmatique que philosophique. L'histoire nous a laissé très peu d'indices qui nous permettraient de croire que la Conférence de Québec et toutes les autres discussions qui ont entouré la création de la fédération canadienne, reposaient sur une pensée fédéraliste bien réfléchie et articulée. Pourtant, il existait déjà à cette époque, d'une part, des exemples très intéressants de véritable fédération et d'autre part, une littérature qui, somme toute, guide encore aujourd'hui toute recherche approfondie sur le principe fédératif.

2.1. Les États fédéraux de l'époque

Deux expériences très intéressantes de véritable fédération étaient susceptibles d'intéresser les Pères de la Confédération. L'une existait déjà depuis un certain temps chez nos voisins du sud, les États-Unis d'Amérique ; l'autre, en Suisse, de création récente, était le résultat d'un compromis national fort intéressant pour les Canadiens, de par son caractère multi-culturel.

2.1.1. L'exemple des États-Unis d'Amérique

La Constitution des États-Unis d'Amérique de 1787 a marqué de façon déterminante l'idée moderne de l'État fédéral. La Convention constitutionnelle qui se réunit le 14 mai 1787 à Philadelphie n'avait été mandatée que pour modifier la convention confédérale de 1777 afin de l'adapter aux nouvelles exigences du pays. Mais, sous la pression des grands États, Massachusetts, Pennsylvanie, Virginie, elle s'est rapidement orientée vers un système beaucoup plus centralisé, finalement adopté par les petits États tels le Maryland, le New Jersey et le Delaware, après un certain nombre de concessions de part et d'autre.

Ce ne fut pas facile. Les petits États étaient hostiles à un pouvoir central trop puissant. Ils craignaient que la faiblesse de leur population ou de leur économie ne les mette en peu de temps à la charge du pouvoir central. S'il y eut des concessions, telle la représentation égale au Sénat, il y eut aussi des délibérations secrètes en grand nombre et l'habileté des hommes politiques les plus prestigieux tels Washington, Hamilton, Madison, le gouverneur Morris, qui surent cacher leurs véritables objectifs centralisateurs.

La Constitution de 1787 créait une nouvelle forme d'État, que la science politique ignorait jusque-là. Il s'agissait d'un régime constitutionnel sensiblement plus centralisé que toutes les coalitions, alliances, ou confédérations

d'États qui avaient existé jusqu'alors. Toutefois, la personnalité de chaque État-membre était respectée, par le fait surtout que l'État fédéral voyait ses compétences législatives délimitées par une liste exclusive et limitative. Il s'agissait bien d'un compromis entre la confédération, qui était connue depuis 1777, et l'État unitaire que les divergences entre les États rendaient complètement impossible. Ce compromis ne devait pas tarder à éclater.

Bien que les treize États américains eussent entre eux de nombreux caractères communs, ils étaient séparés par des différences importantes, conséquences souvent de l'immensité du territoire. Les États formaient deux grands groupes : le groupe des États du nord, dont l'industrialisation était déjà bien lancée et qui étaient hostiles à l'esclavage, et le groupe des États du sud dont l'économie était basée presque exclusivement sur l'agriculture et qui étaient esclavagistes. Il avait été entendu en 1787 que l'équilibre entre les États du nord et ceux du sud serait maintenu. Ce qui fut fait pendant la première moitié du XIX^e siècle. À l'incorporation d'un État de type nordiste devait succéder celle d'un État de type sudiste.

Le conflit entre les deux groupes, latent pendant plusieurs années, éclate lorsqu'Abraham Lincoln, qui est anti-esclavagiste, est élu en 1860 à la présidence de la République. Pendant sa campagne électorale, le nouveau président avait bien précisé qu'il avait l'intention d'observer le *statu quo*. Mais le Sud, malgré les promesses électorales, craint de voir trancher rapidement le problème à son désavantage. L'esclavage fait alors partie à tel point de l'économie des États du sud que son abolition risque d'y causer un désastre économique. La Caroline du Sud se sépare la première de la fédération. Elle est rapidement suivie par les autres États sudistes, qui s'organisent en « Confédération » distincte de l'État fédéral. La guerre éclate en 1861, elle se terminera en 1865 par la victoire des États du nord et du fédéralisme.

À la suite de cette guerre, le compromis fédéral américain subit d'importantes modifications. Désormais le fédéralisme n'est plus volontaire, il est un fait indestructible¹⁷. La guerre de Sécession marque aussi la fin du respect inconditionnel du principe de l'autonomie des États-membres. Le gouvernement fédéral devient de plus en plus en relation directe avec les citoyens, le suffrage est universel, l'élection du président se transforme en une élection quasi directe¹⁸. Cependant, d'une certaine façon, cette évolution

17. Jusqu'à la Guerre de Sécession, certains auteurs et certains États soutenaient que, comme il s'agissait d'un pacte conclu sans limitation de durée, chaque État avait le droit de se retirer de la fédération.

18. Le président est aujourd'hui choisi par le peuple, mais par l'intermédiaire d'un relais tout à fait théorique, constitué par les électeurs présidentiels. À l'origine, ceux-ci étaient désignés par les États membres ; cette formule d'élection de l'exécutif de la fédération était appelé le « compromis d'Hamilton ».

était conforme à la pensée des fondateurs du fédéralisme américain. Hamilton, Madison et Jay voulaient établir en 1787 les grands principes d'une constitution fédérale qui devait mettre fin à la Confédération de 1777, simple association entre les anciennes colonies anglaises. Le fédéralisme représentait donc pour eux un moyen de centralisation plus énergique que le confédéralisme. Aussi, se sont-ils préoccupés d'établir les bases d'un gouvernement central assez puissant pour imposer une union qui pouvait s'avérer, dès le départ, difficile à maintenir. L'avenir devait leur donner raison avec la tentative de sécession des États du sud et la victoire sanglante des États du nord et du fédéralisme. Historiquement, pour les États-Unis, fédéralisme signifiait centralisation. Cette centralisation était d'autant plus souhaitable que la fédération unissait des citoyens ayant pour la grande majorité une origine nationale identique.

Le fédéralisme américain, véritable créateur de l'idée fédérale moderne, était donc un exemple intéressant pour les Pères de la Confédération. Mis à part le phénomène national canadien-français, il y avait chez les voisins du sud une histoire semblable à celle des colonies anglaises d'Amérique du nord à bien des points de vue. Même si ces dernières ne désiraient pas s'affranchir du lien colonial qui les liait à la mère patrie, elles avaient acquis une certaine autonomie et le fédéralisme leur apparaissait comme un moyen de consolider cette autonomie en développant leur propre force, tant au plan politique qu'économique ou militaire.

Pourtant si l'exemple américain a influencé les créateurs du fédéralisme canadien, il semble bien que ce soit *a contrario*. En effet, la guerre de Sécession qui sévissait alors chez nos voisins du sud au moment des discussions fédératives semble avoir passablement touché les Pères de la Confédération canadienne. Ainsi, à l'ouverture de la Conférence de Québec, John A. Macdonald, personnage dominant de toutes les discussions fédératives déclare :

[...] nous devons renverser ce procédé (celui des États-Unis) en établissant un gouvernement central puissant dont la compétence s'exercera sur tous les sujets non spécialement réservés aux provinces¹⁹.

Et Charles Tupper, secrétaire provincial de la Nouvelle-Écosse, de dire :

Ceux qui se trouvaient à Charlottetown se rappelleront qu'il y a été finalement spécifié que tous les pouvoirs non conférés au gouvernement local devraient être réservés au gouvernement fédéral. Cet arrangement a été présenté comme un trait saillant du plan canadien et l'on a alors déclaré qu'il était désirable d'avoir un plan opposé à celui que les États-Unis avaient adopté. C'était un principe fondamental établi par le Canada et le point de départ de nos délibérations²⁰.

19. Cité dans W.F. O'CONNOR, *Rapport au Sénat sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, Annexe I, p. 64.

20. *Ibid.*

Les Pères de la Confédération furent de fait plus touchés par la guerre de Sécession que par le fédéralisme américain. Les États-Unis d'Amérique semblent avoir surtout servi comme exemple à ne pas suivre. Les malheurs que vivaient alors nos voisins du sud ont été interprétés par les Canadiens comme les conséquences d'une constitution beaucoup trop décentralisée, trop autonomiste pour les États fédérés.

2.1.2. L'exemple de la Suisse

Au moment de la Conférence de Québec, la Confédération helvétique existait déjà depuis 16 ans. Elle était née difficilement et présentait un phénomène national intéressant pour les Canadiens.

Dès le Moyen-Âge, la Suisse avait connu l'existence d'alliances entre les communautés appelées cantons. Intégrés au Saint Empire romain germanique, les cantons conclurent entre eux des alliances afin de bien marquer l'originalité de leur groupement au sein du Saint Empire²¹.

Vers la fin du Moyen-Âge, le système des alliances cède la place à une confédération, avec une diète où les décisions sont prises à l'unanimité. Ce régime demeurera jusqu'à la révolution française. En 1798, les armées du Directoire viennent troubler la paix de la Confédération helvétique. Elles envahissent la Suisse et imposent un régime unitaire, avec une république semblable à la république française. En 1803, Napoléon comprend que le régime unitaire est absurde en Suisse et par un Acte de médiation, il rétablit la Confédération mais avec quelques modifications : les décisions de la diète, au lieu de requérir l'unanimité, sont désormais prises à la majorité simple ; une majorité qualifiée est exigée pour la conclusion des traités ou les déclarations de guerre. Néanmoins, on ne prévoit pas encore d'exécutif central. Les décisions prises par la diète sont exécutées par chaque canton.

En 1815, après la chute de Napoléon, la Suisse retourne au système confédéral antérieur à 1798. L'indépendance des cantons est la règle absolue et l'unanimité à la diète redevient de rigueur. C'est alors que s'affrontent deux tendances contraires, qui préconisent l'une, une plus grande centralisation, l'autre, l'autonomie complète des cantons. En 1847, c'est finalement la guerre entre les partisans de ces grandes tendances. En Suisse comme aux États-Unis, les fédéralistes gagnent la guerre et imposent leurs vues constitutionnelles, que nous retrouvons dans la Constitution du 12 septembre 1848, confirmée par la Constitution de 1874.

La Confédération helvétique aurait pu être un excellent exemple pour les Pères de la Confédération. La population est de races, de langues et de

21. L'origine de la Confédération helvétique est généralement fixée à l'alliance d'Uri, conclue en 1221 et renouvelée à Brunnen en 1315.

religions différentes. Elle est formée de descendants de Germains, de Latins et de Celtes qui se divisent en quatre groupes communautaires : le pays alémanique, dans le nord, le nord-est et le centre, qui parle l'allemand ou des dialectes germaniques (environ les 2/3 de la population totale) ; le pays romand, dans l'ouest, dont les habitants sont francophones (environ ¼ de la population totale) ; le pays italien (Tessin) et le pays rhétien (Grisons) où l'on parle respectivement italien et romanche. Du côté religion, le protestantisme était alors pratiqué par plus de 55% de la population et le catholicisme par environ 45%.

Pourtant, les Pères de la Confédération ne semblent par avoir porté grande attention à l'exemple Suisse. Dans les débats qui ont entouré la création de la fédération canadienne, on ne trouve à peu près pas d'allusion à ce fédéralisme européen, issu d'un compromis national unique dans l'histoire moderne du fédéralisme.

2.2. La théorie fédéraliste de l'époque

Les exemples des deux fédérations alors existantes, les États-Unis d'Amérique et la Confédération helvétique, ne semblent pas avoir influencé outre mesure les Pères de la Confédération. Nous pouvons donc nous demander quelle théorie fédéraliste les a influencés ? Où ont-ils puisé leurs idées ?

2.2.1. Fédération et confédération

Le fédéralisme était à l'époque fort à la mode dans la théorie politique. Les dictionnaires avaient commencé à donner des définitions des mots « confédération » et « fédération ». Cependant ces définitions, tant en français qu'en anglais, étaient confuses et souvent même contradictoires.

Le *Dictionnaire national* ou *Dictionnaire universel de la langue française* de Bescherelle, dans sa douzième édition, qui date de 1867, écrit que le mot « confédération » signifie « ligue, alliance entre des états indépendants, des villes, de petits princes pour faire ensemble cause commune, obtenir le redressement dans leurs torts, défendre leurs droits ». On y définit le mot « fédération » comme « une alliance, union des ordres d'un État ; pacte fait entre eux, pour le salut public ». Le *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle* de Pierre Larousse, publié de 1865 à 1873, accorde beaucoup d'importance au fédéralisme. On y définit une fédération comme étant l'« union de plusieurs états qui se soumettent à un pouvoir général, tout en conservant un gouvernement particulier ». Quant à la confédération, on y lit qu'elle est une « union de plusieurs états, de plusieurs pays sous le système fédératif ».

Les dictionnaires anglophones, pour leur part, sont encore moins précis. Le *Webster* de 1864, par exemple, définit « confederation » et « fédération » par le mot « league ».

Même les ouvrages spécialisés sont alors imprécis. Ainsi, le *Dictionnaire général de la politique* de Maurice Block, publié en 1863²², au mot « fédération », réfère à celui de « confédération » qui est décrit comme étant « ... dans son sens le plus large, toute association de peuples, d'États, qui se forme en vertu d'un traité (cum foedere) est une Confédération ». Cependant le terme « fédéralisme » est décrit comme étant « ... un système politique qui tend à associer, quant à leurs intérêts généraux, sous un gouvernement central plusieurs provinces, plusieurs États indépendants qui conservent, en tout ou en partie, leur autonomie ». Malheureusement, dans les exemples que l'on donne de fédéralisme, on oublie les États-Unis d'Amérique et on insiste démesurément sur la Confédération germanique.

Nous savons que le Canada est une fédération et non une confédération. En effet, le Canada est une union d'États fédérés autonomes gouverné par une autorité fédérale souveraine. La distinction est importante, surtout dans le cadre de la crise constitutionnelle que nous connaissons présentement. Alors que la confédération d'États est basée sur un contrat de droit international, c'est-à-dire un traité, l'État fédéral repose pour sa part sur une constitution de droit interne. Ainsi, les États qui s'unissent sous un régime confédéral, gardent-ils leur entière souveraineté, puisque les traités internationaux sont une manifestation de la souveraineté d'un État et n'affectent en rien celle-ci. Les États fédérés, par contre, doivent accepter de se départir de leur souveraineté pour recevoir en contrepartie une certaine autonomie. En fait, la confédération est une association, tandis que la fédération est une union. De cette distinction fondamentale²³, découlent des conséquences juridiques fort importantes : la modification d'un traité confédéral ne peut se faire que par le consentement de tous les confédérés, alors que dans une fédération, une majorité simple ou qualifiée peut suffire pour amender la constitution ; les membres d'une confédération peuvent s'en retirer alors que dans une fédération, le droit de sécession, du moins en théorie, est exclu ; contrairement à la confédération, l'organe législatif fédéral peut toucher par ses législations directement, sans l'autorisation des États fédérés, les citoyens vivant sur le territoire de la fédération ; contrairement à la confédération, la fédération crée une supranationalité.

Par conséquent, ce qui fait qu'une association est confédérale, c'est avant tout le traité international sur lequel elle est basée et qui permet à

22. M. BLOCK, *Dictionnaire général de la politique*, Paris.

23. Voir C. DURAND, *Confédération d'États et État confédéral*, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie, 1955, p. 92.

chaque État associé de demeurer souverain. L'État fédéral se reconnaît, pour sa part, à son partage des compétences législatives, qui crée deux niveaux de gouvernement. L'État fédéral est donc beaucoup plus complexe que la confédération d'États et demande par conséquent un degré d'intégration beaucoup plus fort et complet puisque l'expérience fédérale consiste essentiellement à délimiter, à coordonner et à équilibrer l'action législative des deux autorités gouvernementales. Ce qui fait dire au professeur K.C. Wheare que le principe fédéral est « ... the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent »²⁴.

Nous pouvons donc nous demander si les Pères de la Confédération ont confondu les termes « confédération » et « fédération » ou s'ils ont utilisé délibérément le mot « confédération » ? Le professeur W.P.M. Kennedy écrit que « ... during the debates on the Quebec resolution in the Parliament of Canada in February 1865, "federation" and "confederation" seem to have been deliberately used to confuse the issue... It is clear that there was a certain amount of camouflage »²⁵. Le professeur Kennedy fait alors référence à sir John A. Macdonald dont les vues unitaires ne coïncidaient pas toujours avec les intentions fédératives des Maritimes et du Bas-Canada. Le professeur P.B. Waite de son côté, est plutôt d'avis que, pour les Canadiens de l'époque, le mot « confédération » « ... meant federation of all the provinces, as opposed to federation of the two sections of Canada »²⁶. Cette idée est très intéressante et à son appui on peut citer le *Courrier du Canada* qui, dès le 7 septembre 1864 à l'occasion de la conférence de Charlottetown, parle de la « confédération de toutes les provinces » et de la « fédération des deux Canadas ». Mais il faut dire que cette façon de voir les choses n'était pas celle de tous. Lors du débat sur la Confédération à la Chambre du Canada-Uni, Hector Langevin parle de la « Confédération des deux Canadas »²⁷ et Antoine-Aimé Dorion, chef des Rouges, met directement en opposition la « Confédération des deux Canadas » et la « confédération de toutes les provinces »²⁸. Ce qui amène le professeur Bonenfant à faire cette remarque :

Pour les Canadiens français de 1864, les mots qui expriment habituellement le fédéralisme sont donc imprécis ou ont un sens arbitraire, car même si on admet la constatation du professeur Waite, ce serait une dangereuse projection dans le passé d'une conception moderne si l'on prétendait qu'on employait « confédération » pour toutes les provinces et « fédération » pour les deux Canadas parce que dans le premier cas, on voulait que le lien fédératif fut plus lâche que dans le second²⁹.

24. K.C. WHEARE, *Federal Government*, (4^e éd.), Londres, Oxford University Press, 1964, p. 12.

25. W.P.M. KENNEDY, *The Constitution of Canada* (2^e éd.), Toronto, Oxford University Press, 1938, pp. 401-402.

26. P.B. WAITE, *The Life and Times of Confederation 1864-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 38.

27. *Supra*, note 8, pp. 372-373.

28. *Id.*, p. 659; voir l'intervention de J. Cauchon, p. 699.

Il se peut que l'interprétation du professeur Waite puisse s'appliquer à certains hommes politiques d'alors, mais d'une façon générale il semble bien que les Canadiens de l'époque ont tout simplement confondu fédéralisme et confédéralisme, comme il était alors courant de le faire. Cependant, le Canada est bien une fédération et non une confédération. La distinction est importante, voire fondamentale lorsque l'on veut comprendre la crise constitutionnelle actuelle, comme nous le verrons plus loin dans notre dernier chapitre.

2.2.2. La doctrine fédéraliste de l'époque

Non seulement la Constitution canadienne ne contient-elle pas de principes ou déclarations comme celle de nos voisins du sud, mais même les débats auxquels a donné lieu sa naissance sont exempts de toute relation à la doctrine fédéraliste. Pourtant, elle était déjà passablement abondante et de qualité à l'époque. Hamilton, Jay et Madison avaient réuni leurs essais dans leur *Federalist*, qui demeure encore aujourd'hui la pierre angulaire du fédéralisme. En 1862, Proudhon, le socialiste français, avait publié *La fédération et l'unité en Italie* et l'année suivante *Du principe fédératif*. Alexis de Tocqueville, dans son étude magistrale *De la démocratie en Amérique*, intitule un chapitre « Des avantages du système fédératif en général et de son utilité spéciale pour l'Amérique » ; il y écrit notamment : « C'est pour unir les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations que le système fédératif a été créé. »³⁰

Certaines études d'envergure plus modeste avaient aussi été publiées chez les Canadiens. Celle qui eut le plus d'influence sur les Pères de la Confédération est sans doute le petit livre de Joseph-Charles Taché, publié en 1858 et intitulé *Des provinces de l'Amérique du nord et d'une union fédérale*³¹, que nous avons déjà cité. Comme nous l'avons déjà vu, l'influence de Taché sur la Conférence de Québec semble avoir été importante. Lors du débat sur les Résolutions de Québec à la session de 1865, le député de Lévis, le docteur Joseph G. Blanchet, fit remarquer que « ... dans la distribution des pouvoirs entre les gouvernements locaux et le gouvernement fédéral, le projet de la conférence est presque mot pour mot le travail de M. Taché »³².

29. J.C. BONENFANT, « L'idée que les Canadiens français de 1864 pouvaient avoir du fédéralisme », (1964) 25 *Culture*, 307.

30. A. de TOCQUEVILLE, *Œuvres complètes-Tomes I: De la démocratie en Amérique* (3^e éd.), Paris, Gallimard, 1951, p. 165.

31. *Supra*, note 13.

32. *Supra*, note 8, p. 552.

Joseph-Édouard Cauchon avait publié, en 1858 et 1865, deux brochures sur le fédéralisme, composées d'articles écrits dans le *Journal de Québec*. Ces études étaient surtout axées sur le problème que posait le phénomène national canadien-français et on y retrouve très peu de théorie du fédéralisme.

De fait, dans tous les débats qui ont entouré le projet fédératif canadien, on ne trouve à peu près pas de référence à des auteurs ou des traités. Les argumentations sont basées avant tout sur des faits socio-politico-économiques ou encore militaires. La théorie y tient bien peu de place. Il ne faut donc pas s'étonner si on ne rencontre pas dans la Constitution canadienne de 1867, des énoncés de principes ou d'idéaux. Il ne faut pas chercher dans l'Acte de 1867 l'expression d'une pensée fédéraliste bien articulée et arrêtée. L'*Acte de l'Amérique du nord britannique* de 1867 est avant tout le compromis d'hommes pragmatiques qui devaient composer avec une situation politique, économique et militaire difficile.

3. Les causes du fédéralisme canadien

La Conférence de Québec fut la conséquence directe d'événements politiques, économiques et militaires qui, à différents degrés, causaient dans les colonies anglaises d'Amérique une situation difficile. Dans une approche essentiellement pragmatique, les Pères de la Confédération ont voulu apporter des solutions à ces problèmes.

3.1. Les causes politiques

Au Canada-Uni, sur le plan politique, c'est l'impasse la plus complète. Depuis 1858 aucun gouvernement n'a pu s'assurer une majorité stable à l'Assemblée législative. Cela tient en grande partie au régime de l'Union, qui confère au Bas-Canada et au Haut-Canada un nombre égal de représentants. Le Haut-Canada est dominé par les réformistes de Georges Brown et réclame la représentation proportionnelle, un système d'écoles non confessionnelles et favorise Toronto comme centre économique. De son côté, le Bas-Canada appuie la coalition libérale-conservatrice dont le programme politique se situe à l'opposé de celui des réformistes. Le Bas-Canada ne veut pas d'une représentation proportionnelle, puisque depuis 1851, sa population est moindre que celle du Haut-Canada qui a bénéficié depuis la guerre d'indépendance américaine d'une immigration britannique continue et très importante³³. De plus, en très grande majorité catholique, le Bas-Canada

33. L'Acte d'Union accordait au Bas et au Haut-Canada une représentation de 42 députés chacun, même si au moment de la proclamation de l'Union, le 10 février 1841, le Bas-Canada comptait 650 000 habitants et le Haut-Canada 450 000.

repousse l'idéologie des réformistes qui paraît s'identifier au prosélytisme protestant. Bref, le Canada est devenu ingouvernable et les gouvernements se succèdent sans aucune stabilité.

Le 17 mai 1864, à l'instigation du chef réformiste Georges Brown, un comité spécial des deux chambres du Canada-Uni est chargé d'enquêter sur le fédéralisme en tant que solution aux difficultés politiques et économiques du Canada. Le 14 juin, le jour même de la chute du gouvernement de coalition Taché-Macdonald, le comité présente un rapport favorable à la fédération et recommande à la législature d'y consacrer un débat lors de la réunion suivante. Une semaine plus tard, John A. Macdonald annonce la formation d'une coalition entre le parti réformiste et le parti conservateur; cette coalition s'engage à favoriser par tous les moyens l'union des provinces britanniques de l'Amérique du nord. Ce gouvernement de coalition mettait fin à 6 ans d'instabilité politique et donnait au projet fédératif l'élément politique qui jusqu'alors lui avait fait défaut.

Le 7 juillet 1858, Alexander T. Galt, député de Sherbrooke, avait saisi pour la première fois l'Assemblée législative du Canada-Uni du projet fédératif en présentant une motion en sa faveur. Galt ne reçut alors que l'appui d'un seul député³⁴. Cependant, quelques semaines plus tard, il acceptait de faire partie du cabinet Cartier-Macdonald, à la condition que le gouvernement acquiesce à son projet fédératif. Conformément à cette promesse, Cartier annonçait le 7 août que le gouvernement communiquerait avec Londres et avec les autres colonies pour mettre au point le projet. À l'automne 1858, Georges-Étienne Cartier, A.T. Galt et John Ross se rendirent en Angleterre et présentèrent au gouvernement impérial, au nom du gouvernement canadien, un mémoire en faveur de la confédération.

Une dépêche fut envoyée à Londres le 23 octobre 1858 pour expliquer les raisons qui militaient en faveur d'une fédération. Ainsi, sur le fameux problème de la représentation proportionnelle, on y lit que :

Lors de l'adoption de l'Acte d'Union, le Bas-Canada avait une population beaucoup plus considérable que le Haut-Canada, mais cela n'a jamais donné lieu à une difficulté dans le gouvernement des provinces-unies. Depuis cette époque, cependant, la population a progressé plus rapidement dans la section ouest et cette section réclame maintenant, en faveur de ses habitants une représentation dans la législature, proportionnée à leur nombre, prétention qui était, à ce que l'on croit, une déviation sérieuse de principes qui ont servi de base à l'Union, a été et est rigoureusement repoussée par le Bas-Canada. Il en résulte une agitation qui menace le fonctionnement régulier et paisible de notre système constitutionnel et qui, par conséquent, est nuisible au progrès de la province³⁵.

34. Voir O.D. SKELTON, *Life and Times of Sir Alexander Tilloch Galt*, Toronto, McClelland and Stewart, 1966, pp. 220 ss.

35. On trouvera le texte de cette dépêche dans J.C. BONENFANT, *La naissance de la Confédération*, Montréal, Leméac, 1969, p. 54.

La dépêche souligne aussi que «... chaque colonie est totalement distincte des autres par son gouvernement, ses coutumes et son industrie, ainsi que par sa législation générale...», ce qui ne favorise pas «... cette union morale qui est si désirable en présence de la puissante Confédération des États-Unis».

En conclusion, le gouvernement du Canada-Uni, sous la signature de Cartier, Ross et Galt demande que le gouvernement impérial autorise une réunion des provinces anglaises d'Amérique du nord pour discuter de la possibilité d'une union fédérative et faire rapport au secrétaire des Colonies dans les plus brefs délais. Cependant, le gouvernement anglais se méfia de cette proposition, n'y voyant qu'un projet des conservateurs. Il faudra donc le gouvernement de coalition de 1864 pour mettre en œuvre le processus proposé dans cette dépêche de 1858. John A. Macdonald présenta le 21 juin 1864 les conditions de cette coalition conservatrice-réformiste que le gouverneur général de l'époque, lord Monck, avait rendue possible par ses talents de conciliateur³⁶. Le chef conservateur, sur le projet d'union fédérative dit alors ceci :

Le gouvernement est prêt à donner l'assurance qu'aussitôt après la prorogation, il demandera lui-même des négociations pour une confédération des provinces anglaises de l'Amérique britannique du nord, que si les négociations ne réussissaient pas, il s'engage à nouveau lui-même à la législature durant la prochaine session du parlement à remédier aux embarras actuels par l'introduction du principe fédéral pour le Canada seulement, avec telles dispositions qui permettront aux Provinces maritimes et au nord-ouest d'être subséquentement incorporés dans le système canadien ; que pour le projet d'amener les négociations, de régler les détails de la législation promise, une commission royale serait formée composée de trois membres du gouvernement et de trois membres de l'opposition, dont M. Brown fera partie, et que le gouvernement s'engage à donner toute l'influence de l'administration pour assurer à ladite commission les moyens d'atteindre l'objet en vue. Que si la Chambre permet au gouvernement de conduire les affaires publiques, aucune dissolution n'aura lieu, mais l'administration rencontrera encore la Chambre actuelle³⁷.

Le projet d'union fédérale apparaissait donc aux yeux des hommes politiques canadiens comme le moyen de solutionner leurs problèmes politiques.

36. Depuis six ans les gouvernements s'étaient rapidement succédés et aucun groupe ne semblait pouvoir gouverner seul. Une élection générale aurait été la troisième en trois ans. Dans ces circonstances, l'intervention de lord Monck fut bien accueillie. Sir Étienne-Pascal Taché, qui avait consenti en mars à sortir de sa retraite, devint le premier ministre du gouvernement de coalition.

37. Sir J. POPE, *Memoirs of Sir John Alexander Macdonald*, Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 684.

3.2. Les causes économiques

La situation économique des colonies anglaises d'Amérique du nord, en particulier celle du Canada-Uni, n'était pas des plus florissantes à cette époque pré-confédérative. En effet, depuis 1840 le système économique impérial s'était disloqué au profit de liens économiques plus étroits avec les États-Unis. La métropole avait abandonné progressivement ses tarifs préférentiels pour le bois et le blé canadien. L'Angleterre, en pleine crise structurelle de son capitalisme, connaissait alors de sérieuses difficultés économiques et devait s'orienter vers une politique de libre-échange.

Pendant la décennie 1850-1860, le Canada-Uni tente de s'ajuster aux conditions nouvelles nées de la fin du système mercantiliste. Mais il ne peut qu'amortir les contrecoups, non corriger la situation. En 1854, le Canada-Uni conclut avec les États-Unis un traité de réciprocité qui solutionne le problème des débouchés pour les matières premières. La Nouvelle-Angleterre avait épuisé ses ressources forestières, ce qui permettait aux capitalistes canadiens de l'industrie forestière de vendre à nos voisins du sud le bois qu'ils ne pouvaient plus écouler sur le marché anglais, tandis que les Américains trouvaient au Canada un débouché pour leurs produits agricoles.

Cependant, ces bouleversements de la structure économique interne du Canada-Uni se firent au détriment du Bas-Canada. Sur le plan agricole, le Bas-Canada était dans un véritable état de marasme et ne suffisait même plus aux besoins de sa population. Il dépendait donc du Haut-Canada et des États-Unis pour ses approvisionnements alimentaires. De plus, la fermeture du marché impérial anglais fut un dur coup pour son industrie forestière, qui perdit sa situation prépondérante au profit du Haut-Canada qui était plus près du centre-ouest américain d'où venait surtout la demande.

Ces changements importants dans la conjoncture économique devaient amener aussi le problème des transports. Denis Monière, dans *Le développement des idéologies au Québec*, écrit à ce sujet :

Une conséquence indirecte des modifications du réseau commercial sera de favoriser le développement d'un nouveau secteur industriel : les chemins de fer. L'amélioration du système de communication était devenue nécessaire pour resserrer les liens entre les colonies britanniques de l'Amérique du Nord, suite à cette nouvelle politique tarifaire de la Grande-Bretagne. Les producteurs canadiens, tout en faisant des accords économiques avec leurs concurrents du nord, voulaient conserver le contrôle du marché canadien et des Maritimes pour les produits manufacturés. Pour ce faire, ils se devaient de construire une voie ferrée reliant Halifax et Montréal. Les Maritimes produisaient du charbon et du poisson et trouvaient dans l'Ouest le bois et les produits agricoles qui leur manquaient. Ainsi, durant cette période, l'économie canadienne est traversée par des tendances divergentes : la création de relations économiques avec les États-Unis sur un axe nord-sud et la création d'un réseau économique para-colonial, sur un axe est-ouest³⁸.

38. D. MONIÈRE, *Le développement des idéologies au Québec*, Montréal, Québec-Amérique, 1977, p. 161.

Dans un premier temps, jusqu'en 1848, on avait développé un système de canaux pour donner accès à la mer par le St-Laurent. Mais lorsque les travaux de canalisation furent achevés en 1848, ce système de transport était déjà désuet face au développement du réseau ferroviaire américain, beaucoup plus efficace et économique.

Dans cet immense pays, les communications sont un grand problème. Alors que la construction ferroviaire et l'amélioration de la voie maritime ont sérieusement entamé, et pour longtemps, le budget du Canada-Uni, New York s'affirme de plus en plus comme le grand port de l'Atlantique. On réalise que pour relancer l'économie du pays, il faut construire un chemin de fer transcontinental qui relierait les régions économiques de l'Ouest aux ports de mer du St-Laurent et des Grands Lacs et à celui d'Halifax, le seul ouvert à longueur d'année.

Il s'agissait donc de construire dans un premier temps un circuit ferroviaire pouvant conduire de Rivière-du-Loup, déjà compris dans le circuit existant, à Halifax, pour permettre à Toronto, Montréal et Québec de communiquer pendant l'hiver avec l'Atlantique et les marchés de l'Europe sans passer par le territoire américain. Dans un deuxième temps, on envisageait déjà la possibilité d'un circuit pan-canadien, allant de l'Atlantique au Pacifique.

On ne saurait exagérer l'importance du projet ferroviaire dans l'élaboration, puis la conclusion, du pacte fédératif canadien de 1867. Non seulement ce fut la principale cause économique, le « projet du siècle » susceptible de rassembler tous les partis, mais encore fut-il la véritable cause politique de l'Union fédérative.

En effet, en 1862, soixante pour cent de la dette du Canada résultait directement du financement du système ferroviaire. La compagnie du Grand Tronc, formée en 1852, qui contrôlait l'ensemble des chemins de fer du pays était dans une situation financière difficile. Les fonds du Canada-Uni ne pouvaient plus suffire à renflouer les coffres de la compagnie, bien pourvue de représentants au sein du gouvernement canadien. En effet Sir A.T. Galt était l'un des principaux dirigeants de la puissante société. Ce qui explique qu'il fut l'un des plus fervents partisans de l'union fédérale et en fit une condition pour accepter le poste de ministre des finances dans le cabinet Cartier-Macdonald en 1858. De plus, Georges-Étienne Cartier était depuis 1853 le conseiller juridique de la compagnie du Grand Tronc. Il était en quelque sorte le porte-parole et le défenseur des droits de la compagnie devant l'Assemblée législative du Canada-Uni. Ces fonctions n'empêchèrent pas Cartier d'être de 1852 à 1867 président du comité parlementaire des chemins de fer. Ainsi Georges-Étienne Cartier plaida en 1851 pour que le Canada-Uni aide la compagnie du Grand Tronc à réaliser un projet de

chemin de fer Lévis-Hamilton ; il patronna en 1852 les lois qui constituaient le Grand Tronc en société et lui procuraient la garantie du gouvernement ; en 1853, il consacra toute son énergie à faire adopter la loi prévoyant la construction du pont Victoria à Montréal, ainsi que l'*Amalgamation Act*, qui permettait au Grand Tronc d'annexer à son réseau les lignes locales déjà construites ; il protégea encore la compagnie de 1854 à 1856 et de 1861 à 1862, en faisant voter une législation qui assurait des garanties et des prêts pour permettre à la compagnie de réorganiser son système ferroviaire³⁹.

Les hommes politiques canadiens de 1867 étaient donc devant une situation économique et financière difficile et le fédéralisme leur apparaissait comme le moyen le plus efficace pour créer un marché économique commun des provinces anglaises d'Amérique, centré sur un système ferroviaire adéquat. Hector Langevin, dans un discours qu'il prononça en 1865 au cours des débats sur les Résolutions de Québec, résumait fort bien les causes économiques en ces termes :

Il y a aussi autant de tarifs différents que de provinces différentes, autant de règlements commerciaux et de douanes que de provinces. Il est vrai qu'un grand nombre d'articles passent en franchise aujourd'hui. Mais il est aussi exact de dire qu'il y a autant de systèmes de douanes que de provinces⁴⁰.

3.3. Les causes militaires

À ces causes politiques et économiques viennent s'ajouter des causes militaires, qui ont eu aussi beaucoup d'importance dans la formation du fédéralisme canadien.

La guerre de Sécession américaine venait de prendre fin avec la victoire du nord. Cependant l'Angleterre avait soutenu le Sud dans cette guerre civile qui avait profondément marqué le pays. On craignait donc au Canada que les Américains envahissent une fois de plus le Canada en guise de représailles. Cette menace apparaissait d'autant plus sérieuse qu'il y avait des problèmes importants de délimitation de frontière dans l'ouest canadien. C'était alors, chez nos voisins du sud, la ruée vers l'ouest, et dans leur enthousiasme les Américains violaient les frontières canadiennes pour s'établir dans les Prairies. Ils étaient encouragés par des mouvements annexionnistes tant canadiens qu'américains.

À cette menace américaine venait s'ajouter celles des Fénians. Les Fénians étaient une organisation nationaliste irlandaise qui avait pris naissance aux États-Unis vers 1861. Ils désiraient transporter au Canada leur lutte contre

39. Cartier fut cependant écarté de la présidence de l'Assemblée en raison de ses relations avec le Grand Tronc.

40. *Supra*, note 8, p. 224.

l'Angleterre. Leur plan consistait à s'emparer des colonies anglaises d'Amérique du nord pour ensuite négocier l'indépendance de l'Irlande. Les Fénians avaient profité de la guerre de Sécession américaine pour s'entraîner et s'armer. En 1866, ils passèrent à l'action et attaquèrent le Nouveau-Brunswick à Campobello, le Haut-Canada dans la presqu'île de Niagara et le Bas-Canada à Frelighsburg. Ces coups de mains firent grand bruit au Canada. On croyait que les Fénians avaient des contacts à Québec. Abel-Frédéric Gauthier, alors consul de France à Québec, dans sa correspondance avec Paris fait mention de cette peur des Fénians à la veille du 17 mars, fête nationale des Irlandais. Jean-Charles Bonenfant rapporte, dans *La naissance de la Confédération*, quelques extraits de la correspondance du consul du mois de mars 1866 :

Le 1^{er} mars, il annonce que la milice est mobilisée et il écrit : « Quoiqu'il en soit, le public est inquiet, car il y a au Canada, et même à Québec, une population irlandaise nombreuse et turbulente dont on soupçonne une grande partie d'être affiliée aux Fénians ». Le 10 mars, le consul juge que la « situation est devenue sérieuse » et il annonce : « La nuit dernière, les portes de la haute-ville de Québec, qui restaient toujours ouvertes, ont été fermées de minuit à six heures du matin, et il en sera de même jusqu'à nouvel ordre ». Le 17 mars, il est rassuré. « Le jour de la Saint-Patrice (aujourd'hui) écrit-il, désigné par le bruit public pour un soulèvement des Fénians à Québec, s'est, jusqu'à ce moment, cinq heures du soir, passé sans désordre.

Le clergé catholique y a surtout contribué par ses sages exhortations. Mais, il faut le dire aussi, les mesures prises par l'autorité militaire témoignaient hautement que la répression ne se ferait pas attendre si l'on tentait quelque chose ». Enfin, le 23 mars, il peut commencer sa dépêche par ces mots : « Les sinistres pronostics qui s'étaient répandus au sujet d'une invasion du Canada par des Fénians venus des États-Unis et d'un soulèvement de leurs affiliés dans le pays, le 17 mars, jour de la fête patronale de l'Irlande, ne sont réalisés nulle part. »⁴¹

Cette correspondance nous démontre bien le sérieux de la situation. Il nous est facile d'imaginer les conséquences de ces événements sur les discussions qui avaient lieu à cette époque à l'Assemblée législative du Canada-Uni sur le projet fédératif. Il est possible aussi de penser que des hommes politiques puissent avoir habilement exagéré la situation pour favoriser la venue de l'union fédérative.

Ces menaces réelles ou exagérées soulevaient le problème de la défense du pays. On évaluait alors à un million de dollars les investissements nécessaires pour fortifier adéquatement les colonies anglaises d'Amérique du nord. Londres n'était pas prête à contribuer à cette fortification et à envoyer les troupes. De fait, la métropole cherchait depuis un moment déjà le meilleur moyen pour garder ses colonies américaines sous la couronne britannique tout en limitant au minimum des déboursés. Ce moyen, on crut

41. *Supra*, note 35, p. 51.

le trouver dans l'union fédérative des colonies, devenues pour le colonisateur anglais un lourd fardeau. Ainsi pouvons-nous dire que le désir de la métropole anglaise de disposer du problème économique, politique et militaire que lui causaient ses colonies d'Amérique du nord fut une des causes importantes de la formation du fédéralisme canadien. L'Angleterre vit dans cette solution le moyen de conserver ses liens impériaux sans en subir les conséquences politiques, économiques et militaires non souhaitables dans la période de bouleversements qu'elle vivait alors. Ainsi pouvons-nous dire que la Conférence de Québec était sous le patronage de Londres.

4. La Conférence de Québec

La Conférence de Québec de l'automne 1864 aboutit après 17 jours de discussions et de festivités à une proposition de soixante-douze résolutions que chaque délégation s'engageait ensuite à présenter à son parlement pour approbation ⁴².

4.1. Les Résolutions de Québec

On retrouve dans ces soixante-douze Résolutions de Québec les grandes lignes de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique* de 1867. Tout d'abord, les résolutions confirment nettement le désir des délégués d'établir une union fédérative et non législative comme l'aurait souhaité Macdonald, Tupper et lord Monck. Non seulement les canadiens-français du Bas-Canada, mais aussi les délégations des Maritimes, en particulier celle du Nouveau-Brunswick, dirigée par Leonard Tilley, ardent fédéraliste, se refusaient à une union législative. Brown, lors des débats de l'Assemblée législative du Canada insiste sur ce point en ces termes :

Il est une autre raison pour laquelle l'union ne peut être législative: il eut été impossible de la faire adopter. Il fallait, ou accepter une union fédérale ou abandonner la négociation. Non seulement, nos amis du Bas-Canada étaient contre, mais les délégués des provinces maritimes l'étaient aussi; nous n'avions pas à choisir, il fallait l'union fédérale ou rien ⁴³.

Les Résolutions de Québec confirment que l'État fédéral que l'on veut créer sera fortement centralisé. Ainsi, les pouvoirs non attribués appartiendront au Parlement fédéral, alors que les provinces auront des pouvoirs d'intérêt local dûment énumérés. De plus, la suprématie fédérale est bien établie dans les cas de conflit pouvant intervenir entre les législations

42. 70^e résolution de la Conférence.

43. *Supra*, note 8, p. 109.

concurrentes des deux ordres de gouvernement⁴⁴. Autre pouvoir bien significatif des intentions centralisatrices des Pères de la Confédération, les résolutions 50 et 51 accordent aux autorités fédérales les pouvoirs de réserver et de désavouer les lois provinciales.

Les Résolutions de Québec tracent aussi le cadre général des institutions politiques, tant fédérales que provinciales. Elles prévoient qu'il y aura une Chambre haute et une Chambre basse au niveau fédéral ; que la fédération sera divisée en trois districts ayant chacun un nombre égal de représentants à la Chambre haute ; que la représentation à la Chambre des communes sera basée sur la population des provinces.

De fait, la Conférence de Québec fut l'occasion pour les Pères de la Confédération de préciser les grands principes déjà établis à Charlottetown, Halifax, Saint-Jean et Fredericton quelques mois auparavant.

4.2. La discussion des Résolutions de Québec dans les colonies

Le projet fédératif ne soulevait pas l'enthousiasme de tous. Tant dans les Maritimes qu'au Canada-Uni, les opposants au régime fédéral décrit dans les soixante-douze Résolutions de Québec menèrent une chaude lutte aux fédéralistes.

4.2.1. Dans les Maritimes

Bien que les quatre colonies britanniques de l'Atlantique : Terre-Neuve, l'Île du Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse étaient représentées à la Conférence de Québec, seules le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse entrèrent dans la Confédération le 1^{er} juillet 1867 et, il faut bien dire, non sans mal.

Les colonies de l'Atlantique formaient des entités politiques bien définies et autonomes. Ainsi, Terre-Neuve avait un gouvernement responsable depuis 1855, mais ses relations tant politiques que commerciales étaient beaucoup plus dirigées vers la métropole que vers les autres colonies

44. Cette résolution est particulièrement éloquentes quant à l'intention des Pères de la Confédération de confier à Ottawa la suprématie législative :

45. Pour tout ce qui regarde les questions soumises concurremment au contrôle du parlement fédéral et des législatures locales, les lois de ces dernières seront nulles partout où elles seront en conflit avec celles du parlement général.

L'Acte de 1867 ne reprend pas cette disposition. En substance, elle est entrée dans notre droit constitutionnel par interprétation judiciaire ; voir notamment *Huson v. South Norwich*, (1895) 24 R.C.S. 143.

voisines. C'est pourquoi les trois autres colonies ne l'invitèrent pas à la Conférence de Charlottetown en septembre 1864, et c'est à la demande expresse de Londres que John A. Macdonald lui demanda d'envoyer des délégués à Québec le mois suivant. Cependant, les délégués terreneuviens, F.B.T. Carter, orateur de la Chambre, et Ambrose Shea, chef de l'Opposition, se considérèrent comme des observateurs et ne prirent pas part d'une façon active aux délibérations.

Les soixante-douze Résolutions de Québec furent quand même soumises en novembre 1865 aux électeurs terreneuviens qui les approuvèrent. Mais devant une opposition quand même considérable, le gouvernement préféra ajourner l'étude de la question et n'envoya pas de délégués à la Conférence de Londres de décembre 1865⁴⁵. On sait que ce n'est qu'en 1949 que Terre-Neuve devint une province canadienne.

Quant à l'Île du Prince-Édouard, elle possédait elle aussi des institutions politiques représentatives et responsables. Son intérêt pour le projet fédératif n'était cependant pas très prononcé. De fait, elle avait en commun avec Terre-Neuve d'être une île et d'être par le fait même moins touchée par la peur américaine ou par les avantages d'un éventuel chemin de fer. L'Île du Prince-Édouard participa quand même à la Conférence de Charlottetown et à celle de Québec, où ses sept délégués furent véritablement l'opposition lors des délibérations. De retour dans leur île, les délégués se prononcèrent contre les Résolutions de Québec et firent voter par leur Assemblée quatre propositions qui résumaient les réticences des opposants ou projet fédératif : atteinte au commerce de l'île en obligeant les insulaires à acheter des produits manufacturés au Canada sans pouvoir exporter à leur tour quoi que ce soit ; droits de douanes quant au commerce avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, ce qui nuirait grandement au commerce de l'île en matière agricole ; sa population étant moindre et son évolution démographique moins considérable, sa représentation à la Chambre basse ne serait pas satisfaisante ; les conditions financières offertes n'étaient pas avantageuses pour l'île qui n'avait que très peu de terres publiques.

Ce n'est qu'en 1873, après de longues et difficiles discussions marquées par l'intervention de la métropole, que l'Île du Prince-Édouard adhéra finalement à la fédération canadienne.

Le Nouveau-Brunswick, pour sa part, avait à la tête de sa délégation à Québec l'un des plus fervents partisans du régime fédératif, Leonard Tilley. Comme il devait y avoir des élections au printemps 1865, les membres de la délégation ne soumirent pas les Résolutions de Québec à leur Assemblée

45. Au lendemain de la Confédération, des contrats furent établis avec le Canada, mais les fédéralistes furent battus aux élections de 1869, après une campagne mouvementée.

législative, mais en firent plutôt l'objet des élections de mars 1865. Les fédéralistes furent battus, mais à la suite de problèmes de politique interne, de nouvelles élections eurent lieu l'année suivante, et cette fois Tilley et les partisans de la thèse fédéraliste furent élus. Ce changement d'attitude de la part de la population du Nouveau-Brunswick s'explique par le fait que le gouverneur général à la suite des recommandations de Londres, prit partie pour la fédération et fit campagne ouvertement. De plus, la mauvaise administration du gouvernement opposé à la fédération, de 1865 à 1866, lui enleva toute crédibilité aux yeux du peuple. Fait non négligeable aussi, les Fénians avaient envahi le territoire de la colonie entre les deux élections. Il faut aussi ajouter que Tilley profita de fonds électoraux importants en provenance du Canada-Uni. À la suite de cette victoire électorale, l'Assemblée législative adopta une proposition prévoyant la désignation de délégués du Nouveau-Brunswick pour négocier, avec les délégués des autres colonies anglaises d'Amérique du nord et le gouvernement impérial, l'union de ces colonies sous un régime fédéral⁴⁶.

Pour la Nouvelle-Écosse, la situation fut encore plus difficile. Cette colonie était la plus ancienne des possessions britanniques en Amérique du nord. Elle possédait depuis longtemps déjà des institutions parlementaires qui fonctionnaient fort bien et qui avaient favorisé dans la colonie un sentiment communautaire très fort. La Nouvelle-Écosse de par son importance démographique et économique se considérait comme la principale colonie anglaise de l'Atlantique. À ce titre, elle aurait préféré s'en tenir à une fédération des provinces de l'Atlantique qu'elle aurait pu dominer. Elle avait peur que dans une fédération élargie, le Canada-Uni joue un rôle prépondérant à son détriment. Les adversaires de la fédération, avec à leur tête l'ancien chef du gouvernement, Joseph Howe, obligèrent Charles Tupper à se contenter de faire adopter à l'unanimité par l'Assemblée législative, en avril 1865, une proposition demandant la reprise des négociations pour la formation de l'Union de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince-Édouard. L'année suivante, en 1866, Tupper, sous le thème principal de la fédération canadienne, remporta nettement les élections et réussit à faire adopter une résolution par l'Assemblée pour faire nommer des délégués à des discussions avec le gouvernement impérial pour la formation d'une fédération garantissant les droits et les intérêts de la province. La résolution stipulait même que chaque province aurait droit à un vote dans ces discussions, le Canada-Uni comptant pour deux provinces.

C'est donc dire que sur les quatre colonies anglaises de l'Atlantique, seulement deux, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, acceptaient à la suite de la Conférence de Québec d'étudier plus avant le projet de former

46. Voir G.E. WILSON, « New Brunswick's Entrance into Confederation », (1928) C.H.R. 424.

une fédération canadienne. Il est important aussi de noter que les Résolutions de Québec ne furent adoptées par aucune des législatures provinciales de l'Atlantique, bien qu'elles furent l'objet d'élections dans chacune d'elles sauf l'Île du Prince-Édouard.

4.2.2. Au Canada-Uni

Au Canada-Uni, le débat qui suivit la Conférence de Québec fut bien différent. Les 72 Résolutions furent étudiées par les deux Chambres au cours de la troisième session du huitième parlement qui eut lieu à l'hiver 1865. Elles furent adoptées finalement à la Chambre basse.

Les opposants au régime fédératif, dirigé par Antoine-Aimé Dorion, le chef rouge, réclamèrent à grands cris des élections sur ce sujet. Mais Cartier et Macdonald s'y refusèrent, prétextant que la souveraineté du parlement formé de députés élus par le peuple était suffisante pour prendre cette décision. Jean-Charles Bonenfant, dans *La naissance de la Confédération*, écrit :

Un conseiller législatif rappela même « que lors de l'union de l'Angleterre avec l'Irlande, on n'en appela pas au peuple, parce qu'il fut compris que les députés choisis par le peuple pour le représenter avaient le droit incontestable de juger de ces mesures » (Débats p. 960). On souligne aussi que vingt-quatre élections partielles avaient été tenues depuis qu'on proposait la Confédération et qu'un seul adversaire du projet avait pu se faire élire (Débats p. 21)⁴⁷.

De fait, des élections n'auraient probablement pas changé grand chose dans le Haut-Canada auquel le projet fédératif apportait la représentation selon la population et un marché élargi pour ses marchands et ses financiers. Ainsi Georges Brown, le chef réformiste membre du gouvernement conservateur, peut-il déclarer à l'Assemblée législative :

Je puis ignorer jusqu'à un certain point les sentiments du Bas-Canada. Mais je connais parfaitement ceux du Haut-Canada, et je n'hésite pas à dire qu'il n'y a pas cinq députés de cette Chambre qui pourraient se présenter devant leurs électeurs haut-canadiens avec la moindre chance d'être réélus en se déclarant contre la fédération⁴⁸.

Si l'analyse de Brown était probablement juste pour le Haut-Canada, telle n'était cependant pas la situation dans le Bas-Canada, dont 22 des 48 députés canadiens-français se prononcèrent à l'encontre des Résolutions de Québec⁴⁹. Contrairement au Haut-Canada, les opposants aux Résolutions de Québec avaient un chef, Antoine-Aimé Dorion, qui sut habilement

47. *Supra*, note 35, p. 10.

48. *Supra*, note 8, p. 108.

49. L'Acte d'Union avait créé une seule Assemblée pour le Bas et le Haut-Canada ; depuis 1853, chacune des deux parties de la province y envoyait 65 députés.

activer ses troupes, formées des libéraux qui n'avaient pas adhéré à la coalition de juin 1864 et des conservateurs dissidents⁵⁰, contre le projet fédératif tel qu'il était alors proposé. En effet, ce n'est pas au projet fédératif en lui-même que Dorion s'opposait, mais bien à celui que proposaient les 72 Résolutions de Québec.

L'opposition de Dorion était loin d'être sans fondement. Bien au contraire, les critiques formulées alors soulèvent à peu près toutes les principales difficultés que le fédéralisme canadien a connu à ce jour dans son fonctionnement. Dans son manifeste à ses électeurs d'Hochelaga, Dorion résume en quatre points principaux son opposition à la fédération :

- 1) le projet est prématuré ;
- 2) la Chambre haute n'est pas élective ;
- 3) le projet n'est fait que pour promouvoir les intérêts des compagnies de chemins de fer ;
- 4) le partage des compétences législatives entre les deux ordres de gouvernement menace les institutions canadiennes-françaises comme l'indissolubilité du mariage et le droit civil.

Sur ce dernier point, Dorion fit en Chambre cette déclaration quasi-prophétique :

Je ne veux pas de cette confédération dans laquelle la milice, la nomination des juges et l'administration de la justice, nos droits civils, les plus importants, seront laissés sous le contrôle d'un gouvernement général dont la majorité sera hostile au Bas-Canada, d'un gouvernement général revêtu de pouvoirs les plus amples, pendant que les pouvoirs du gouvernement local seront restreints d'abord par la limite des pouvoirs qui lui sont délégués, par le veto réservé à l'autorité centrale, puis encore par la juridiction concurrente de l'autorité ou du gouvernement général. Des requêtes, couvertes de plus de 20 000 signatures ont déjà été présentées à cette chambre contre ce projet de confédération. Des assemblées nombreuses ont été tenues dans dix-neuf comtés du Bas-Canada et une dans la cité de Montréal. Partout l'on proteste contre ce projet et l'on demande un appel au peuple et nous irions au mépris du vœu de nos commettants passer outre leurs données une constitution dont l'effet serait de leur ravir le peu d'influence qui leur est resté sous l'union actuelle. Nous irions renoncer pour eux à des droits qui leur sont chers et cela sans les consulter ! Ce serait une folie ; ce serait plus, ce serait un crime ! Aussi, je m'oppose de toutes mes forces à l'adoption de ce projet et j'insisterais pour que, dans tous les cas, il soit soumis au peuple avant qu'il ne soit adopté⁵¹.

Cette perception particulièrement réaliste du projet fédératif proposé par les Résolutions de Québec contraste avec celle que pouvaient en avoir les conservateurs. Ainsi, l'honorable Cauchon fit cette réponse à Dorion :

50. Henri-Elzéar Taschereau, Honoré Mercier et Laurent-Olivier David quittèrent le parti conservateur pour s'opposer à la fédération.

51. *Supra*, note 8, p. 697.

Qu'est-ce donc que cette souveraineté sur les attributions des législatures provinciales. Si elle existe, elle doit se trouver dans la constitution. Si elle ne s'y trouve pas, c'est qu'elle n'existe pas [...] Les tribunaux judiciaires ayant juré de respecter les lois et la constitution tout entière, seront chargés, par la nature même de leurs fonctions, de dire si telle loi du parlement fédéral ou des législatures locales affecte ou non la constitution. Il n'y aura pas de souveraineté absolue, chaque législature ayant des attributs distincts et indépendants et ne procédant pas par délégation, soit d'en haut, soit d'en bas. Le parlement fédéral aura la souveraineté législative pour toutes les questions soumises à son contrôle dans la constitution. De même les législatures locales seront souveraines pour toutes les choses qui leur sont spécifiquement attribuées⁵².

D'une part, pour les conservateurs, les Résolutions de Québec donnaient au Bas-Canada non seulement son identité politique perdue par l'*Acte d'Union* de 1840, mais son autonomie quant aux institutions essentielles à son identité culturelle. E.-P. Taché, en présentant les Résolutions de Québec à l'Assemblée en 1865, s'écrit :

Si nous obtenons une union fédérale, ce sera l'équivalent d'une séparation des provinces, et par là le Bas-Canada conservera son autonomie avec toutes les institutions qui lui sont si chères et sur lesquelles il pourra exercer la surveillance nécessaire pour les préserver de tout danger⁵³.

D'autre part, la pensée des opposants est bien résumée en ces termes par l'honorable Sanborn, conseiller législatif :

Ils désirent d'amples pouvoirs pour les gouvernements locaux ; de fait, ils voudraient que les gouvernements locaux furent les véritables gouvernements, et que la fédération ne fut que nominale, pour des fins mineures, et n'eut que de faibles pouvoirs dans le gouvernement central⁵⁴.

C'est donc dire que les Résolutions de Québec, qui sont la base de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique* de 1867, ont été fortement discutées dans le Bas-Canada. Les débats auxquels elles ont donné lieu ont fait ressortir tous les aspects importants du régime fédératif qu'elles proposaient. Comme dans toute discussion pré-fédérative, le débat a opposé des forces centripètes et des forces centrifuges. Il a finalement abouti au compromis de l'Acte de 1867.

Il demeure cependant que la grande erreur de Cartier et Macdonald a été de refuser d'en appeler au peuple sur cette question fondamentale. Certes, dans notre régime parlementaire, le parlement est souverain ; cependant cette souveraineté ne peut changer substantiellement l'ordre politique sur lequel elle est établie sans recourir au détenteur originaire de cette souveraineté, le peuple.

52. *Id.*, p. 700.

53. *Id.*, p. 10.

54. *Id.*, p. 226.

De fait, la position de Cartier doit se comprendre à la lumière des idéologies de l'époque. On se trouvait alors en pleine période conflictuelle entre l'ultramontanisme et le libéralisme. Alors que pour la première idéologie, la souveraineté appartient à Dieu, qui la délègue à une autorité humaine qui l'utilise sous la surveillance de l'Église, la deuxième repose sur l'idée que la souveraineté réside dans le peuple qui, dans les limites de la constitution, en confie l'application à une autorité politique. Cartier est un conservateur à la tête d'un parti homogène soutenu par le clergé. Il est fédéraliste parce qu'à ses yeux c'est la seule alternative à l'annexion aux États-Unis. Il a profondément horreur des institutions républicaines et démocratiques américaines. Il déclare à la Chambre en février 1865 :

Je suis opposé au système démocratique qui prévaut aux États-Unis. En ce pays, il nous faut une forme propre de gouvernement, où se retrouve l'esprit monarchique⁵⁵.

La position de Cartier et des conservateurs s'inscrivait donc dans la logique de l'ultramontanisme de l'époque et était de ce fait soutenue par le clergé. Conservateur, monarchiste, autoritaire, admirateur et partisan de l'Empire, Cartier ne voyait pas l'obligation d'en appeler au peuple sur cette nouvelle constitution.

Quels auraient été les résultats si le projet fédératif proposé par les Résolutions de Québec avait été soumis au peuple canadien-français ? Il est bien difficile aujourd'hui de répondre à cette question. On peut supposer que la lutte aurait été fort serrée, mais il semble bien que la thèse fédéraliste l'aurait quand même emporté. Il ne faut pas oublier que les conservateurs étaient soutenus fermement par le clergé qui était alors à l'apogée de son influence sur le peuple canadien-français⁵⁶.

Le Bas-Canada n'a rien à craindre, répète le parti conservateur. Ses institutions, ses lois, sa religion, son autonomie lui seront constitutionnellement garanties. Il aura « ... le contrôle de toutes les questions qui se rattachent à ses institutions, à ses lois, à sa religion, à ses industries et à son autonomie »⁵⁷. Le Bas-Canada, par ce projet fédératif, deviendra le seul maître de ses affaires et « ... nos intérêts de race, de religion et de nationalité... seront mieux protégés » puisque « ... tous les intérêts locaux seront nourris et laissés à la décision des législatures locales »⁵⁸. Quant à la supranationalité qui résulterait de la fédération et des dangers qu'elle pourrait comporter pour les Canadiens français, Cartier répond que :

55. Cité in J.C. BONENFANT, « Les idées politiques de Georges-Étienne Cartier », p. 36 in M. HAMELIN (dir.). *Les idées politiques des premiers ministres du Canada*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969.

56. L'élection de Laurier, en 1896, y mettra fin.

57. *Supra*, note 8, p. 184 (intervention de Sir N.F. Belleau, le 14 fév. 1865).

58. *Id.*, p. 379 (intervention du solliciteur général Hector Langevin, le 21 fév. 1865).

Lorsque nous serons unis, dit-il, nous formerons une nationalité politique indépendante de l'origine nationale ou de la religion d'aucun individu. Il en est qui ont regretté qu'il y eut diversité de races et qui ont exprimé l'espoir que ce caractère distinctif disparaisse. L'idée de l'unité des races est une utopie ; c'est une impossibilité. Une distinction de cette nature existera toujours, de même que la dissemblance paraît être dans l'ordre du monde physique, moral et politique. Quant à l'objection basée sur ce fait, qu'une grande nation ne peut pas être formée parce que le Bas-Canada est en grande partie français et catholique et que le Haut-Canada est anglais protestant et que les provinces intérieures sont mixtes, elle constitue, à mon avis, un raisonnement futile à l'extrême... Dans notre propre fédération, nous aurons des catholiques et des protestants, des anglais, des français, des irlandais et des écossais et chacun, par ses efforts et ses succès ajoutera à la prospérité et à la gloire de la nouvelle confédération. Nous sommes des races différentes, non pas pour nous faire la guerre, mais, afin de travailler conjointement à notre bien-être⁵⁹.

Cet appui de l'Église au parti conservateur et au projet confédératif fut passablement discret au moment des débats sur la question. Ce n'est qu'après mars 1867 que les évêques multiplièrent les mandements favorables à la fédération. On peut croire que s'il y avait eu une élection sur le sujet, l'Église aurait pris position et aurait fait campagne aux côtés des conservateurs pour soutenir le projet fédératif. Cartier déclarait d'ailleurs dans un discours à l'appui de la fédération :

Je dirai que l'opinion du clergé est favorable à la Confédération... Le clergé en général est ennemi de toutes dissensions politiques et s'il est favorable au projet, c'est qu'il voit dans la Confédération une solution des difficultés qui ont existé pendant si longtemps⁶⁰.

Les rouges de Dorion étaient perçus comme des anticléricaux imbus des idées révolutionnaires européennes, qui avaient inspiré les fondateurs du fédéralisme américain et abouti à la guerre civile. Le clergé craignait particulièrement les États-Unis, et il soutenait habilement la thèse à l'effet que la fédération était la seule alternative à l'annexion américaine. Dans son mandement du 18 juin 1867, Monseigneur Larocque, évêque de Saint-Hyacinthe, exhortait ainsi ses ouailles :

Fermez vos oreilles à l'insinuation perfide assez souvent rejetée : plutôt l'annexion que la confédération telle qu'elle nous est donnée. Demeurez convaincus que pour ceux qui tiennent ce langage la Confédération n'est qu'un prétexte mis en avant : l'annexion est clairement l'objet de leur convoitise qu'ils flattent et fomentent depuis assez longtemps⁶¹.

Pour le clergé, le projet fédératif était en quelque sorte le moyen le plus sûr pour réaliser cette société catholique et française du projet ultramontain. De plus, le projet fédératif plaisait à la grande bourgeoisie française comme à

59. Cité in J.C. BONENFANT, « Les Canadiens français et la naissance de la Confédération », (1952) C.H.A.R. 42.

60. *Supra*, note 35, p. 13.

61. *Supra*, note 8, p. 59.

la petite bourgeoisie commerçante. Elles voyaient leur pouvoir non seulement consolidé, mais renforcé par des perspectives économiques nouvelles⁶².

Il nous paraît donc difficile de penser que le projet fédératif aurait été repoussé s'il avait été soumis à l'électorat du Bas-Canada. Dix ans plus tard, avec la montée du libéralisme, la situation aurait pu être différente, mais en ce printemps de 1865, les forces fédéralistes étaient certainement très fortes, appuyées qu'elles étaient par un clergé très influent et un parti conservateur homogène et bien dirigé. D'ailleurs, la victoire du parti conservateur aux premières élections fédérales en 1867 est une preuve de la force de la thèse fédéraliste dans la population québécoise à cette époque.

Ainsi, l'historien sir John Willison a-t-il pu écrire que : « Sans Cartier et le clergé catholique de Québec, l'Union de 1867 n'aurait pu s'accomplir. »⁶³ Il demeure cependant qu'il s'agit là de l'une des grandes lacunes de notre histoire. Nous ne saurons jamais quel était vraiment le sentiment des canadiens-français du Bas-Canada sur la Confédération.

Pourtant la question est fondamentale. En effet, l'histoire fédérale nous enseigne qu'aux causes matérielles d'union doivent correspondre des raisons d'ordre moral. Le fédéralisme est à la fois une union d'États et de personnes, qui doit reposer avant tout sur un désir inébranlable de vivre ensemble. Puisque, contrairement au confédéralisme, le fédéralisme crée une nation nouvelle, il s'agit là probablement de la première condition d'existence de toute fédération. Il se peut qu'une menace extérieure, un moment de panique, pousse des États à s'unir. Il ne faut cependant pas confondre cette solidarité d'un moment avec la solidarité nationale nécessaire à la formation de tout fédéralisme viable. Dans le cas du Canada, il est bien difficile de dire que l'Acte de l'Amérique du nord britannique de 1867 est né de la libre expression du désir des Canadiens français du Bas-Canada de former une nouvelle nation canadienne avec les autres colonies anglaises d'Amérique du nord. Si l'absence de cette donnée n'enlève rien à la validité juridique de l'Acte de 1867, il demeure que nous devons en tenir compte dans l'élaboration de tout processus d'analyse du fédéralisme canadien.

Les Résolutions de Québec ne furent donc approuvées que par les chambres du Canada-Uni. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick préférèrent ne se prononcer que sur l'opportunité d'envoyer des délégués à Londres pour une séance de négociation sous le patronage impérial.

62. *Supra*, note 38, p. 202 :

Il faut toutefois noter que la bourgeoisie anglaise de Montréal exerce une forte influence sur la gestion du nouvel appareil d'état provincial, car le trésorier de la province est le représentant de la *Bank of Montreal*, créancier attitré du gouvernement.

63. J.S. WILLISON, *Sir Wilfrid Laurier and the Liberal Party*, Toronto, Morang, 1903, p. 1.

5. La Conférence de Londres

La documentation que nous possédons sur la Conférence de Londres est fort limitée et incomplète. La Conférence débuta au Westminster Palace Hotel le 4 décembre 1866 sous la présidence de John A. Macdonald.

Le Canada-Uni avait délégué en plus de Macdonald, G.-E. Cartier, A.T. Galt, W. McDougall, W.P. Howland et H.-L. Langevin. Ainsi n'y avait-il que deux Canadiens français par rapport à quatre anglophones. La Nouvelle-Écosse avait envoyé Charles Tupper, William A. Henry, J.W. Ritchie, Jonathan McCully, A.G. Archibald. Le Nouveau-Brunswick était représenté par S.L. Tilley, J.M. Johnston, P. Mitchell, Charles Fisher, R.D. Wilmot. Il fut décidé d'utiliser les Résolutions de Québec comme base des travaux. D'ailleurs, il ne pouvait en être autrement, puisque les délégués du Canada-Uni n'avaient pas le mandat nécessaire comme le fit remarquer Macdonald :

Les délégués des provinces maritimes ne sont pas dans notre cas. Notre législature a adopté une adresse sollicitant de la reine un acte d'union fondé sur les Résolutions de Québec. À la dernière réunion de notre parlement, nous avons répondu à ceux qui nous l'ont demandé que nous ne nous estimions pas libres de modifier ces résolutions. Bien qu'il n'en soit pas question, il est bien entendu au Canada que nous accueillerons volontiers toute objection sérieuse de la part des provinces maritimes ⁶⁴.

Bien qu'il réussit à faire modifier la quarante-troisième Résolution de Québec relative à l'éducation, pour permettre son application à toutes les provinces, Galt, autre représentant du Canada-Uni, déclara : « Je m'estime lié par le projet de Québec, tel qu'on l'a approuvé à deux reprises, au Canada. »⁶⁵ Cependant, La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick n'avaient pas accepté les Résolutions de Québec et avaient envoyé des délégués à Londres pour en négocier de nouvelles, plus conformes à leurs intérêts⁶⁶. La situation était donc difficile et le peu de documents que nous avons sur la Conférence de Londres nous démontre bien qu'il y eut des discussions fort vives. Un des délégués du Canada-Uni, William McDougall, nous donne une bonne idée de l'atmosphère de la Conférence de Londres, dans ce passage d'une lettre qu'il écrivit alors :

Lorsque nous arrivâmes à l'hôtel, nous tirâmes à boulets rouges sur nos adversaires. Bientôt, l'un d'eux fut obligé de se rendre. On nous présenta humblement des excuses ⁶⁷.

64. *Supra*, note 19, Annexe IV, p. 49.

65. *Id.*, p. 50.

66. Les adversaires du projet fédératif en Nouvelle-Écosse poursuivirent la lutte à Londres, dans les couloirs de la Conférence.

67. *Supra*, note 35, p. 18.

De plus, Macdonald et Cartier eurent semble-t-il, des différends sérieux. L'abbé Lionel Groulx, dans son étude sur la Confédération canadienne⁶⁸, laisse supposer que Macdonald essaya d'aller à l'encontre des Résolutions de Québec pour accentuer l'aspect centralisateur du projet et en faire une sorte d'union législative.

La Conférence se prolongea pendant tout le mois de décembre et se termina par la rédaction des Résolutions de Londres qui, en substance, constituent tout simplement une nouvelle édition des Résolutions de Québec, sauf pour les questions relatives à l'aspect financier de l'union et au chemin de fer intercolonial. Ces résolutions furent ensuite présentées au gouvernement impérial. Celui-ci confia à quelques-uns de ses meilleurs rédacteurs législatifs le soin de les traduire en termes juridiques dans un projet de loi. Tant à la Chambre des lords qu'à celle des communes, le projet reçut l'assentiment général sans soulever grand intérêt. De fait, la métropole était fort heureuse de s'en tirer à si bon compte.

Le *British North America Act 1867* reçut la sanction de la reine Victoria le 29 mars. Par une proclamation émise le 22 mai 1867, on fixa au 1^{er} juillet le début de l'application de la loi, créant par le fait même un nouvel État : le Dominion du Canada.

Conclusion

Il faut se garder de chercher les causes des problèmes constitutionnels que nous vivons présentement dans quelque maladresse qu'auraient commise les Pères de la Confédération. L'Acte de 1867 fut un compromis difficile à réaliser, comme l'histoire pré-confédérative nous le démontre.

Selon le professeur K.C. Wheare, cinq grandes causes poussent des États à s'unir sous une forme fédérative plutôt qu'unitaire : une expérience antérieure propre des États, provinces ou colonies qui désirent s'unir ; des intérêts économiques divergents ; un certain isolement géographique ; des différences de langue, de race, de religion ou de nationalité ; la diversité des institutions sociales⁶⁹. Pour toutes ces raisons, des entités politiques décident de sacrifier leur souveraineté au profit d'une certaine autonomie qui leur permettra d'être les parties d'un tout fédératif.

Ce sont ces raisons qui ont poussé les Pères de la Confédération à établir le compromis de 1867 et former un nouveau pays, le Canada. Pour ce faire, ils n'ont pas élaboré de grands principes comme l'avaient fait quelques cent ans auparavant leur voisin du sud, les États-Unis d'Amérique. Le désir de liberté et d'indépendance ne joue pas chez les Pères de la Confédération le

68. L. GROULX, *La Confédération canadienne*, Montréal, Le Devoir, 1918.

69. *Supra*, note 24, pp. 40-43.

même rôle que chez les fédéralistes américains. Ce qu'on veut avant tout, c'est la sécurité, le bien-être, la prospérité. Alors que les Maritimes voient dans la Confédération un moyen de conserver leur identité tout en participant à un marché commun économique nécessaire, les Canadiens français du Bas-Canada y voient une autre étape dans leur émancipation progressive.

Il est vrai que les Pères de la Confédération désiraient un gouvernement central fort, capable d'imposer son autorité pour préserver le respect du compromis négocié. Cependant, ils avaient aussi la volonté de créer de véritables provinces autonomes dont la responsabilité en matière régionale serait totale. Ce mélange de centralisation et d'autonomie est au cœur même du compromis de 1867. Ainsi, P.-B. Mignault écrira-t-il en 1889 :

L'avenir de la Confédération dépend absolument de l'observation fidèle et exacte du pacte fédéral. Il ne faudrait pas oublier cependant, que les provinces sont le fond même de l'union fédérale. Leurs intérêts surtout sont sacrés, car c'est pour les sauvegarder qu'on a cru devoir fonder la Confédération. Il importe, sans doute, que le gouvernement central soit fort et qu'il dispose de moyens considérables, mais pour le véritable patriote, rien n'est plus important, ou pour mieux dire, plus sacré que la cause de l'autonomie des provinces⁷⁰.

Comme tout compromis, celui de 1867 évoluera au gré des événements, des hommes et de l'interprétation que lui donneront les tribunaux. Il se peut que cette évolution ait modifié à ce point le compromis qu'on ne reconnaisse plus l'original. Il se peut aussi que les circonstances aient changé et que ce qui paraissait nécessaire en 1867 le soit moins en 1980. Il y a plus de 115 ans, à Québec, les 33 Pères de la Confédération établissaient les bases d'un nouveau pays. Il est bien normal, après tant d'années, qu'on les revise pour s'assurer qu'elles sont encore conformes à nos besoins.

70. P.B. MIGNAULT, *Manuel de droit parlementaire*, Montréal, Périard, 1887, pp. 332-333.