

Bulletin d'histoire politique

La commission d'enquête comme réflexivité gouvernementale

Bruce Curtis



Volume 23, Number 3, Spring 2015

Les commissions d'enquête au Québec et au Canada : enjeux et débats

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1030756ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1030756ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
VLB éditeur

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Curtis, B. (2015). La commission d'enquête comme réflexivité gouvernementale. *Bulletin d'histoire politique*, 23(3), 21–37.
<https://doi.org/10.7202/1030756ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2015

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

La commission d'enquête comme réflexivité gouvernementale

BRUCE CURTIS

*Département de sociologie et d'anthropologie et Département d'histoire
Université de Carleton*

Article traduit par Guillaume Durou

L'historiographie québécoise aussi bien francophone qu'anglophone n'a abordé que rapidement les deux premières commissions royales d'enquêtes à avoir lieu en Amérique du Nord britannique. La commission Gosford (1835-1836) intitulée Commission royale d'enquête sur tous les griefs affectant les sujets de Sa Majesté dans le Bas-Canada ainsi que la commission Durham (1838-1839) ont toutes deux été jetées aux oubliettes, car l'une n'a pas su satisfaire aux demandes (putatives) de la majorité des patriotes et des réformateurs de l'Assemblée législative et l'autre s'est retrouvée incapable de résoudre la crise politique des années trente au Bas-Canada. Curieusement, on a porté peu d'attention à ces deux premières commissions d'enquête ainsi qu'à leur composition. On ne s'est pas demandé de quelle manière elles exerçaient leur mandat, ni comment elles menaient leurs analyses et formulaient leurs conclusions.

Je considère ces deux commissions comme des exemples typiques de ce que les penseurs de la gouvernementalité nomment « la réflexivité gouvernementale », c'est-à-dire, la capacité d'un gouvernement à s'interroger sur le but, les moyens, et les fins de l'exercice de son pouvoir¹. Leurs commissaires ont rompu avec le principe de monarchie mixte² qui régnait sous la constitution de 1791 et ont conçu les colonies britanniques comme des ensembles spécifiques composés de population, de territoire et d'institutions appelées à être configurés de manière à produire un ordre libéral, c'est-à-dire un système automatique et autorégulé de « sécurité ».

En majorité, leurs membres partageaient l'idée que l'indépendance coloniale serait inévitable et considéraient que l'enjeu politique principal était de préparer la population à l'établissement de la « British liberty ». Selon leurs analyses, les erreurs politiques antérieures – particulièrement l'Acte de Québec en 1774 – ont maintenu la majeure partie de la population francophone dans un état de développement social, religieux, économique et politique infantilisant. Il importait donc de corriger ces aberrations. Les commissaires campaient sur leurs différentes positions à savoir si les libertés britanniques étaient compatibles avec la continuité historique du fait français au Bas-Canada, et si c'était le cas, jusqu'à quel point. Afin de pouvoir être informés de la situation coloniale, ils ont donc mis au point et utilisé des techniques d'enquête propres à la nouvelle « science sociale » émergente. Enfin, ils ont soutenu le système électoral démocratique et représentatif puisque la plupart d'entre eux croyaient que les habitants devraient développer une compétence politique avant même d'y avoir accès. Un projet de la sorte devrait voir le jour dans les écoles et dans les gouvernements locaux et devrait être sous la supervision d'une élite instruite.

Même si la commission Gosford reste à plusieurs égards la plus intéressante des deux commissions, les spécialistes d'histoire politique l'ont traitée avec indifférence voyant en elle la tactique dilatoire d'un gouvernement anglais whig incapable de donner une signification à sa colonie au Canada. On a eu tendance à évaluer tous les efforts de Gosford purement sous l'angle de son refus d'embrasser clairement les 92 Résolutions de 1834. Certains ont d'ailleurs affirmé que sa commission n'était qu'une imposture et que tout ce qui en résultait avait été décidé d'avance.

En ce qui concerne la commission Durham, il n'est pas nécessaire de revenir sur l'opprobre qui s'est abattu sur elle. Les visions simplistes du portrait que brossait Durham des *habitants* comme un « peuple sans histoire et sans littérature » continuent de nourrir l'image populaire d'un homme diabolique, assassin révélé d'un peuple et d'une nation française, et, quoique dans une moindre mesure aujourd'hui, des enfants du Seigneur et de l'Église catholique apostolique. Il est rare d'entendre aujourd'hui quelqu'un affirmer que l'histoire dans la philosophie sociale des Lumières ne se concevait pas chronologiquement. Il est encore plus difficile de reconnaître que plusieurs des réformes proposées par Durham allaient dans le sens des idées de l'aile républicaine des patriotes proches de Nelson et de l'aile républicaine de la *Tory Montreal Constitutional Association*. En effet, ces idées préconisaient la sécularisation des réserves du clergé, l'abolition de la dîme et de la tenure seigneuriale à la fois sur l'île de Montréal et dans la colonie tout entière, l'élection d'administrations municipales, l'inscription des propriétés à un registre, le vote à bulletin secret, l'éducation publique obligatoire, etc.³. Bien entendu, reconnaître

les similarités dans les réformes recherchées par ces divers groupes pourrait amener à remettre en question le mythe d'une opposition fondamentale et inébranlable parmi ces groupes, un mythe entretenu par plusieurs face aux Rébellions de 1837 et de 1838 et ses supposés héros.

Le peu d'utilisation des deux commissions afin d'améliorer notre compréhension du politique aujourd'hui s'explique peut-être par une sous-exploitation de leur richesse. En effet, la plupart des informations élémentaires sur leur organisation, leur personnel, leur financement et leurs activités concrètes sont absentes de la littérature⁴. Par exemple, personne n'a encore examiné en détail les interventions de Durham à propos des terres de la Couronne ou les commissions sur l'administration municipale, et ce n'est pas en raison d'un manque de ressources documentaires. Il existe des fonds d'archives avec moult manuscrits, transcriptions de témoignages livrés devant les commissaires – contenant parfois des notes en marges –, pétitions, cartes, diagrammes et documents de travail. En dépit de leur technique et de leur méthode, les commissions ne sont pas encore reconnues comme étant parmi les toutes premières tentatives d'application de la nouvelle science sociale au Canada.

La commission royale en Angleterre

En Angleterre, la commission royale d'enquête était un instrument politique déjà bien établi au milieu des années 1830, mais elle servait rarement à enquêter sur les affaires des gouvernements coloniaux. La commission royale, un dispositif centenaire tombé en désuétude au milieu du XVIII^e siècle, a réapparu pendant la première décennie du XIX^e siècle, pendant laquelle ont été créées onze de ces commissions. Elles sont devenues si populaires que dans les décennies suivant les années 1830, pas moins de 46 commissions furent mises sur pied en plus d'autres mécanismes novateurs d'enquêtes gouvernementales⁵. Les *whigs* réformateurs et les « libéraux » utilitaristes ont fait la promotion des commissions royales et s'en sont servis pour lutter contre le clientélisme politique connu sous le nom de *Old Corruption*. Pratiquement toutes les réformes majeures sous la prétendue « English revolution in government » du XIX^e siècle ont été précédées de commissions d'investigation spécialement chargées d'obtenir des informations sur « l'existence des faits » afin de justifier des changements, voire d'encadrer l'élaboration de politiques rationnelles⁶. Ces enquêtes ont documenté aussi bien les cas de paupérisme, de misère du prolétariat que la culture bornée de la bourgeoisie et de l'aristocratie. Elles ont ainsi développé un intérêt envers « l'état de l'Angleterre » et ont fourni des arguments pour ceux qui demandaient une réforme de l'éducation, l'amélioration des conditions de travail des mines et des manufactures, de l'hygiène publique, des prisons, des asiles et de l'assistance sociale. Elles ont traité

également de problèmes ordinaires liés à l'économie capitaliste tels que le système de poids et de mesures, la contrefaçon des billets de banque ainsi que la condition des routes. Enfin, elles ont permis à des individus issus de différentes classes sociales et de régions distinctes d'avoir leur mot à dire sur des problèmes de toutes sortes et d'accéder d'une certaine manière à l'espace public, même si leur témoignage était habituellement interprété par des commissaires appartenant à la petite bourgeoisie et à la haute société.

Bien sûr, «les faits réels» pouvaient être soutenus par des suppositions sans fondements et restaient sujets à des manipulations politiques. Edwin Chadwick, un réformateur astucieux, s'est livré à des pratiques devenues routinières à l'intérieur d'une commission pour laquelle il avait été chargé d'enquêter. En glanant des listes de témoins et en confectionnant des rapports basés sur une sélection précise des témoignages, il présentait les résultats préalablement arrangés. Les commissaires à l'origine de la *Loi sur les pauvres* avaient ainsi publié des sections choisies de leur compte rendu alors que la commission n'avait toujours pas pris fin et poursuivaient ses efforts pour gagner la faveur de l'opinion publique sur ses propositions finales⁷. Néanmoins, les commissions ont joué un rôle dans ce changement d'approche qui légitimait l'usage de faits et de chiffres dans le débat politique, et ce, aux dépens du statut social, de la doctrine religieuse et de l'autorité traditionnelle. Apparaissaient donc les éléments d'une nouvelle pensée libérale du gouvernement rompant avec les anciens principes de communautés organiques situées dans la «Grande chaîne de vie⁸» et adoptant une manière nouvelle de s'interroger sur les fins et les moyens de la pratique gouvernementale. Cette pensée nouvelle a ainsi permis de développer une approche basée sur une psychologie sociale matérialiste faisant appel à l'imaginaire de la machine pour penser l'organisation politique. On croyait pouvoir dessiner et construire des machines politiques.

Les commissions royales du XIX^e siècle représentaient des initiatives à la base du processus de formation de l'État qui ont permis de restructurer l'organisation de la gouvernance en Angleterre. Cette restructuration cherchait à déloger les notables locaux, le clergé et l'aristocratie de leur hégémonie politique, à créer des gouvernements locaux représentatifs, et à former une nouvelle bureaucratie d'État. Les commissions permettaient de soutenir et de renforcer l'expertise comme telle. On peut alors voir apparaître une relation circulaire pouvoir/savoir par laquelle ces tentatives de centralisation du savoir ne sont possibles que grâce à une certaine configuration des relations sociales locales de manière à ce que ces dernières puissent être adaptées à des enquêtes plus ou moins anonymes. Au moment où de telles relations sociales parviennent à façonner la vie quotidienne et la compréhension en termes d'espace territorial, la population,

quant à elle, en vient à intégrer les catégories d'analyse utilisées par l'État.

Il serait intéressant de remonter aux racines de la culture de l'enquête, mais il importe plutôt de souligner ceci : les pratiques mêmes de l'enquête déterminent les subjectivités sociales en créant de toutes pièces des relations fondées sur une distance entre les sujets et les objets d'étude, comme l'auteur d'un journal intime qui se détacherait de sa propre expérience, faisant de ses expériences vécues un objet de mémoire et peut-être d'observation et d'analyse, créant ainsi une relation particulière de lui-même, pour lui-même. Toutes les sciences analytiques livrent leurs observations sous une forme objective. Les observations pratiquées dans les commissions d'enquête ont participé à cette émergence du « social » en tant qu'objet, destiné à produire un savoir et à être maîtrisé à l'aide d'une science nouvelle nommée à la fois science sociale, philosophie sociale, histoire naturelle de la société, politique spéculative ou économie sociale⁹.

Dans les faits, il existait un chevauchement important entre les observations et les enquêtes plus ou moins amateurs, un chevauchement entre les activités de réforme privée et les organisations philanthropiques ainsi qu'entre le développement des agences d'État régionales et nationales¹⁰. Par exemple, dans les années 1830, les Sociétés anglaises de la statistique ont entrepris des études sur le travail et la vie de la classe ouvrière alors qu'une nouvelle division d'études de la Chambre de commerce (*Board of Trade*) était responsable des statistiques « économiques¹¹ ». Une fois les techniques d'enquêtes et la gestion des technologies d'information développées, elles ont par la suite permis d'animer des discussions et des débats réfléchis sur les meilleures façons de présenter « l'existence des faits ». En outre, les observateurs amateurs, les intellectuels et les politiciens partageaient souvent un réseau très uni, établissaient des contacts, et rencontraient des informateurs et des organes de publicité¹².

Les commissions canadiennes

La commission Gosford est sans doute plus intéressante que celle présidée par Durham en ce qui concerne la réflexivité gouvernementale puisque ses trois commissaires – Lord Gosford (1776-1849) président de la commission et gouverneur général, Sir Charles Grey (1785-1865) et Sir George Gipps (1791-1847) – ont respectivement diagnostiqué de manière très similaire les problèmes politiques inhérents à la colonie, mais ont proposé des solutions diamétralement opposées. Le gouvernement whig d'Angleterre avait anticipé et peut-être même planifié cette situation alors qu'il n'y avait guère de différence de point de vue à l'intérieur de la commission Durham. La commission Gosford devait examiner les conditions de la colonie et proposer de nouvelles avenues, mais n'avait aucun pouvoir pour imposer un quelconque changement. Durham pensait disposer des

privileges d'un plénipotentiaire et n'avait donc pas besoin de considérer les dissensions. Tandis que la responsabilité de résoudre le problème canadien avait été confiée à Durham de sorte que le gouvernement whig puisse l'éloigner du Parlement et entraîner l'échec des propositions de l'aile gauche, Gosford, quant à lui, avait beaucoup d'espoir de mettre de l'avant une solution politique qui serait acceptée au Bas-Canada. Cette solution devait inclure les recommandations du Comité canadien de 1828¹³ appuyé par l'Assemblée législative, mais que le gouvernement impérial tory a cru bon de négliger. En effet, Gosford était à quelques jours près de résoudre l'obstacle principal à cette réforme – la question de la liste civile¹⁴ –, et s'il l'avait fait, s'il avait aussi mis en œuvre le reste des propositions, il est probable qu'il n'y aurait eu aucune insurrection en 1837 dans les deux Canadas. En revanche, Durham qui avait été informé de l'infériorité politique des Canadiens français par l'oncle de sa femme, le seigneur de Beauharnois Edward Ellice, s'était engagé à une restructuration majeure du système politique colonial et restait beaucoup moins soucieux de l'opinion publique coloniale. En plein milieu de cette crise politique, des réformateurs modérés comme Étienne Parent considéraient Gosford comme un homme de principes; ainsi les évêques M^{sr} Lartigue et M^{sr} Signäy et leurs coadjuteurs de même que des patriotes de premier plan tels que Louis-Hippolyte Lafontaine, lui ont demandé d'intercéder contre l'Union des deux Canadas proposée par Durham. En fait, la commission présidée par Gosford voulait reconnaître le fait français en le cantonnant, alors que la commission Durham cherchait simplement à l'éliminer, du moins à long terme.

La commission Gosford a encouragé la collecte d'informations élémentaires afin d'informer le gouvernement impérial sur les réalités de son homologue colonial. Elle l'a renseigné sur son système politique et lui a fourni des détails importants sur ses problèmes principaux comme les finances publiques (démontrant ainsi que les recettes pouvaient aisément supporter à la fois une liste civile permanente et effectuer le paiement des dettes impayées). Toutefois, les commissaires ne bénéficiaient d'aucune compétence pour citer des témoins à comparaître, ils étaient chargés d'étudier les conditions générales et non pas seulement d'approcher les membres de l'élite coloniale. Ils devaient saisir chacune des opportunités pour établir une « unrestrained intercourse » avec les habitants aussi bien anglais que français et de toutes les couches sociales, comme les paysans, les commerçants et les professionnels. Ils devaient intégrer « with an observant eye » les événements publics, les associations bénévoles et en plus, ils devaient quotidiennement étudier la presse et les périodiques. Bref, il fallait porter « that wakeful attention to whatever is passing ... indicative of the political state of Lower Canada, which a rational curiosity would recommend to persons holding no official station. » Leurs observations ne devaient

pas être altérées par leur jugement, et leur attitude devait toujours refléter une « due circumspection and reserve¹⁵ ». Ces affirmations cernent bien les premières directives méthodologiques propres à une science sociale soucieuse de recueillir des observations à partir desquelles se dégageraient les conditions sociales.

Dans un geste sans précédent, le ministère a désigné T. F. Elliot (1801-1880), fonctionnaire du ministère des Colonies en Angleterre, la personne la mieux informée sur le Canada, comme secrétaire de la commission Gosford, et l'a invité à mener une évaluation des rapports des commissaires. Se sentant gêné par cette mesure qui rompait avec les hiérarchies conventionnelles de l'autorité et du statut, Elliot soutenait qu'il souhaitait être soit secrétaire soit commissaire, et non secrétaire nommé, agissant à titre de commissaire. Mais, en raison de son statut social, il fut écarté du poste officiel de commissaire. Néanmoins, Gosford et ses collègues désiraient connaître son opinion et ont donc inclus dans leurs rapports ses propos sous forme de compte rendu. Elliot bénéficiait d'une communication directe avec le ministère et était invité à participer à l'élaboration des plans de restructuration du Conseil exécutif. Ses remarques ont été bien reçues non seulement en raison de sa formation et de sa connaissance, mais aussi parce que les consignes officielles spécifiaient que « each commissioner will be at liberty to record his own views on the minutes, and to controvert, in the same place, any statement or argument of any of his colleagues ». On doit y voir là une innovation majeure. En effet, Grey et Gipps ont échangé des comptes rendus houleux, exprimant leur désaccord sur des questions telles que la représentation politique et le compromis financier. À chaque divergence d'opinions répondait systématiquement une indication contraire. Grey a signé le rapport final de la commission avec des réserves et, malgré les oppositions soutenues de ses collègues, a annexé au rapport un compte rendu contenant ses réticences à l'égard des conclusions de l'enquête. À son retour en Angleterre dès décembre 1836, il a fait pression sur le gouvernement au profit d'une restructuration radicale du système politique bas-canadien, bien loin des idées de Gosford et encore plus éloignées des propositions que formulera plus tard Durham. Grey a en vérité dénoncé l'intention de Gosford d'établir un conseil exécutif plus représentatif. C'est la présence d'Elliot comme secrétaire qui a d'ailleurs permis au ministère des Colonies d'avoir accès à des informations privilégiées sur les activités internes de la commission et ainsi de connaître les différentes opinions sur des sujets contestés.

Une psychologie sociale matérialiste

En plus de partager des orientations politiques, des origines sociales et un milieu culturel, les commissaires adhéraient à une profonde croyance

voulant que les caractéristiques de la population comme ses acquis et ses intérêts soient déterminées par ses conditions matérielles et ses pratiques. Ce qui distingue ces intellectuels libéraux des analystes politiques les précédant repose sur la conviction que les conditions et les pratiques sociales pouvaient être planifiées afin de produire les résultats désirés. Le succès de la gouverne exigeait que l'on façonne et forme les sujets politiques de manière à pouvoir les diriger convenablement. On constate que les membres des commissions Gosford et Durham étudiaient et posaient en ce sens un diagnostic sur la subjectivité politique de la colonie, et réfléchissaient à des moyens pour y appliquer les projets proposés par le gouvernement. À l'intérieur de la colonie, l'implication des commissaires d'établir un gouvernement représentatif conduit par des hommes éclairés était motivée par l'existence d'une population qu'ils considéraient comme incapable d'agir avec raison. L'analyse de T. F. Elliot de la conscience politique des *habitants* et de leurs leaders politiques en est une illustration.

En mars 1836, à la suite de l'échec concernant la proposition d'une liste civile selon les souhaits de Gosford, Elliot écrivait que, devant les demandes de l'Assemblée législative, « the time has come when a choice must be made between concession or resistance ». À ses yeux, une législature et un Conseil exécutif élus étaient irrecevables parce que les leaders politiques étaient emplis de jalousie nationale et de préjugés politiques, et que la population foncièrement apathique se trouvait incapable de faire pression sur eux. « It is an anxious thing » écrivait-il « to watch the working of the British Constitution in a place where public opinion is so limited in Extent as here; but to try American Institutions under the same Circumstances, would appear to me desparate. » Elliot soutenait que la réplique possible à sa demande était « that a people can only learn the use of political functions, like any thing else, by practice, » et il endossait cet argument. Pourtant, pour que le peuple s'instruise, ses agissements politiques « must be such that their consequences may be apparent, and comprehensible to those by whom they are performed. » Le problème au Bas-Canada résidait dans la Constitution de 1791 responsable d'avoir produit des électeurs au niveau le plus élevé des formes de gouvernement et non à leur niveau le plus bas.

Il pensait que « Election of officers in a Parish, where the evil result of every lazy or interested choice could appear before the voters in a palpable & corporeal shape, would no doubt have been an excellent School to form Freemen. » Pourtant, au Bas-Canada, « they have Popular Power in one of the highest forms alone » : l'élection de la chambre d'Assemblée. Ce corps et ses activités étaient distancés et isolés de manière à ce qu'il ne subsiste aucun rapport entre les choix électoraux et leur impact sur la vie quotidienne des citoyens. Selon Elliot, avoir permis aux gens de s'exprimer à travers l'Assemblée législative avait « signally failed » dans la tenta-

tive de produire des sujets politiques rationnels et, dans ces circonstances, accorder davantage de pouvoir au Conseil par un processus d'élection relevait de la folie¹⁶. Même si les autres commissaires sous Gosford et le personnel affecté à la commission Durham partageaient cette analyse, de nombreux désaccords entre Gosford et ses commissaires persistaient.

Les débats internes de la commission sont intéressants pour ce qu'ils sont, mais plus que tout, ils montrent que cette commission était loin d'être un exercice d'approbation rapide et automatique. Les divergences internes ont en vérité ouvert un espace de réflexion critique sur les meilleurs moyens de gouverner le Bas-Canada et ont proposé une variété de futurs possibles pour la colonie. Gosford et Gipps croyaient que la meilleure approche à adopter était de respecter l'esprit des recommandations de 1828 sans procéder à des changements constitutionnels. Sur certains sujets, ils demeuraient intransigeants. Par exemple, ils ont refusé d'abroger, voire de réviser, la charte de la *British and American Land Company*. Toujours gouverneur, Gosford a sans cesse agi pour maintenir à l'ordre du jour les recommandations de 1828: ne pas intervenir dans le processus législatif où les intérêts étrangers ne sont pas en jeu; entériner les nominations sur la base des compétences et ni sur des critères ethniques ni par clientélisme partisan; veiller à réformer la magistrature de manière à y inclure le plus de francophones possible; exiger la démission des conseillers ayant plusieurs mandats à la fois. Il a cherché à faire de l'anglais et du français les deux langues officielles de l'administration gouvernementale et, dans un geste audacieux, à nommer au Conseil exécutif un certain nombre d'hommes qui ont soutenu les 92 Résolutions. En effet, il a fait pression pour forcer certains conseillers législatifs à démissionner, et à recevoir désormais l'approbation du Conseil pour renouveler les futurs mandats. Il pense même à exiger des membres dudit Conseil de renoncer à leur mandat après chaque élection. D'autres mesures semblables ont été avancées et ont vraisemblablement indigné l'opinion des Anglais conservateurs. Par contre, plusieurs des questions en suspens qui concernaient la colonie ne pouvaient être résolues sans l'intervention de l'Empire. Gosford a déclaré vouloir appuyer n'importe quel projet susceptible d'être entériné par une législature qui proposerait de commuer les tenures seigneuriales en échange de justes compensations. Malgré cela, aucun terrain d'entente ne fut possible en ce sens, et surtout, en ce qui touchait la structure même du système politique.

Certes, le succès du programme de réforme suggéré par Gosford aurait pu s'avérer insuffisant pour empêcher les insurrections. La pénurie grandissante des terres et des emplois sur les territoires seigneuriaux, le fardeau des rentes et d'autres prélèvements, le système de dîme, le prix élevé des terres dans les Cantons de l'Est et la réticence des paysans à y émigrer, et cela dans un contexte de souffrance et de misère causées par la

famine et la crise financière en 1837, auraient pu radicaliser de toute façon la population rurale au point où l'insurrection était la seule option. Toujours est-il que le refus des patriotes de Papineau de ne considérer aucune réforme politique si l'on n'accordait pas un Conseil électif, et le veto du Conseil de la proposition des modérés à l'Assemblée d'accorder une liste civile de six mois en mars 1836, ont sapé les plans de réforme de Gosford. L'échec des négociations entourant l'adoption d'une liste civile permanente a amené les commissaires à vivement demander l'intervention du gouvernement whig. Toutefois, la proposition écrite faisant l'objet des fameuses Dix Résolutions Russell a intensifié les oppositions à l'intérieur du gouvernement colonial.

En 1836, Sir Charles Grey affirmait que seules deux possibilités se présentaient à la Couronne pour gouverner le Bas-Canada : utiliser les revenus de la Couronne pour soutenir à son degré minimal le système politique colonial, garantissant l'ordre public et le respect de la loi en laissant les partis se disputer entre eux, ou réécrire la constitution de la colonie en respectant les principes fondateurs du texte de 1791 pour un gouvernement responsable en prenant soin de transformer les divisions internes et de créer une nouvelle entité fédérée. Cette dernière possibilité était celle envisagée par Grey et à laquelle T. F. Elliot était plutôt favorable.

L'effort de reconfiguration de Grey

Grey considérait, tout comme son collègue Elliot et, bien sûr, l'opinion anglaise libérale, que le gouvernement local était une école politique et que les paysans canadiens-français avaient besoin d'une éducation en la matière. À la suite de l'échec autour de la liste civile, Grey s'était plus que jamais opposé avec intransigeance au compromis et à toute forme de concession dans l'intérêt de la majorité francophone à l'Assemblée. Selon lui, des revenus abondants destinés à soutenir l'appareil gouvernemental dormaient déjà dans les caisses du Trésor et la Couronne bénéficiait d'une autorité constitutionnelle justifiée par l'Acte de Québec pour récupérer ces montants si elle le désirait. Ne pas subvenir au financement permanent du judiciaire et de la fonction publique empêcherait le pouvoir exécutif de disposer d'une autorité et d'une influence qui, dans de telles conditions, s'avérerait complètement inacceptable pour les capitalistes anglais.

Dans une correspondance privée avec le secrétaire aux affaires coloniales, Grey résumait sa pensée ; « the incautious generosity with which sacrifices have been made of the means of government has obtained nothing in return, not even a pause in vituperation ». Pourtant, si la question financière pouvait être réglée une fois pour toutes à l'aide de l'intervention impériale, on pouvait entreprendre un programme de réforme qui

« would help to draw under the control of government the most active and intelligent minds in the Province. » Toute intervention devait être guidée par les principes voulant que « Canada is to remain a part of the British Empire, & that the measure of liberty & forms of institutions to be granted to its inhabitants shall always be, as nearly as possible those of England. » Si l'on ne cessait d'accorder des concessions au parti des Canadiens français, le « commercial party » leur serait complètement hostile et, tôt ou tard, « one of them will have to be put down by the military »

Grey écrivit au début de 1836 que « notions of any insurrection of the French Canadians, or of a contest between them and the mother country may be cast aside as utterly unfounded & foolish », avis partagé par d'autres observateurs. Il émit encore la même opinion en avril 1837 au moment même où on rendait publiques les Résolutions Russell. Le réel danger politique dans cette colonie venait d'un « republican spirit and the tendency to a connexion with the United States of the colonizing, mercantile & monied classes. » La compréhension qu'avait Grey de ces conditions particulières s'appuyait sur l'idée que le conflit à l'intérieur de la colonie était « on the one side, the union of the French Canadian lawyers and Roman Catholic Priests in defence of institutions on which their whole consequence and even means of living depend. On the other the energy & eagerness of the British commercial & monied interest whose plans and activity are impeded by the system which is the support of their opponents. » L'appel pour soutenir les institutions républicaines venant d'une partie des hommes politiques francophones n'était alors vu que comme une tactique politique et non comme une position sérieuse : ils désiraient conserver l'Église et leurs seigneuries¹⁷.

À la lumière de cette analyse, Grey proposait une reconfiguration radicale du Bas-Canada, une reconstruction qui devrait préserver les intérêts des partis en lutte, qui respecterait les principes de la démocratie représentative britannique et enfin, donnerait une éducation pratique en économie politique à tous les *habitants*. Finalement, en rejetant les clauses incluses dans l'esquisse de Loi sur le Canada (*Canada Bill*) rédigée au ministère des Colonies en janvier 1837, Grey perdait toute illusion d'un gouvernement qui aurait inclus dans cette loi ses opinions.

Ce que le ministère anglais proposait plutôt de faire en premier lieu était d'avancer les surplus du gouvernement à la colonie comme un prêt garanti par des revenus héréditaires. Le Bas-Canada serait ensuite divisé en trois « circonscriptions », une au nord, une autre au sud et une dernière à l'ouest, et celle située le plus au sud comprendrait l'ensemble des terres seigneuriales. Les propriétaires fonciers éliraient pour chacune des circonscriptions un tribunal bénéficiant d'un droit de taxation à des fins de développement régional. Montréal et Québec constitueraient deux entités municipales indépendantes et le Parlement continuerait d'avoir un

Conseil exécutif et une Assemblée législative. Toutefois, cette loi donnerait naissance à un nouveau corps composé de onze commissaires avec une présidence nommée par la Couronne et qui aurait le pouvoir de légiférer en matière de commerce et de navigation au Canada. Les législatures du Haut et du Bas-Canada se verraient également obligées de nommer respectivement trois commissaires; deux des quatre autres deux devraient être originaires de Montréal et deux encore de Québec. En plus de ces pouvoirs sur le commerce, le corps de commissaires agirait comme cour d'appel pour les deux colonies, capable même de porter des accusations contre les juges. Enfin, cette esquisse proposait quelques changements dans les frontières internes et incluait un plan pour coloniser le Saguenay, sans pourtant dire un mot sur la Gaspésie¹⁸.

Grey s'était opposé à ce brouillon de loi pour plusieurs raisons, mais surtout parce qu'il laissait l'Assemblée législative inchangée. Il prétendait qu'un tel organe n'agirait jamais en faveur du développement commercial de la colonie. Prêter des sommes d'argent pour payer les arriérés de la liste civile laissait toujours l'exécutif dépendant des votes annuels du Parlement, une chose inacceptable à ses yeux. La colonie était déjà composée de cinq districts, il était donc insensé de créer trois circonscriptions. Grey croyait que les paysans des seigneuries n'accepteraient jamais d'être taxés délibérément pour favoriser le progrès régional. En aucun cas, ces trois circonscriptions ne pourraient englober l'ensemble des terres seigneuriales et donc les tenures socagères se trouveraient éparpillées. Toutefois, il approuvait l'idée que Montréal et Québec puissent devenir des municipalités indépendantes, mais leurs frontières respectives devaient être précisées afin de garantir au capital marchand la majorité électorale. Il serait peut-être préférable de créer une corporation du Saint-Laurent similaire à la gestion de la Tamise en Angleterre.

Malgré de nombreuses répétitions dans ses propositions, les idées de Grey concernaient la création de nouvelles subdivisions dans une nouvelle législature fédérale au Bas-Canada. Une des premières versions de son plan comportait dix unités politiques, incluant Montréal et Québec. La colonie devrait être divisée de telle sorte que tous les territoires seigneuriaux et les terres socagères contiguës aient leur propre législature régionale. Encore une fois, Québec et Montréal – et par conséquent, le capital commercial – contrôleraient la voie navigable, et la *British and American Land Company* aurait tout le loisir pour assurer la prospérité dans les townships. De nouveaux espaces au Saguenay et à Ottawa pourraient être ouverts à la colonisation britannique (bien que la Compagnie de la Baie d'Hudson ait un bail sur le Saguenay jusqu'en 1842).

La représentation politique serait organisée de façon à ce que les unités anglaises puissent contrôler la chambre basse d'un système législatif fédéral bicaméral alors que les membres de la chambre haute seraient

nommés, tout en demeurant dépendants des souhaits des majorités régionales, exerçant leur droit dans le cadre d'une administration municipale anglaise. Comme Grey le soulignait :

[T]he French Canadians, who would retain on both sides of the St. Lawrence a solid territory of much greater extent, population and agricultural improvement, than any of the others, with an undisturbed enjoyment of their religion and laws, would have only themselves to blame, were they not to maintain a footing of at least perfect equality with all their compatriots.

Aussi, quiconque vivant entre une tenure seigneuriale et une tenure socagère pouvait décider de convertir ses terres sous une tenure différente. Grey espérait ainsi voir les terres seigneuriales disparaître peu à peu¹⁹.

À partir d'une perspective de gouvernementalité, le plan élaboré par Grey s'avérait particulièrement intéressant. Il visait à créer une nouvelle machine politique autorégulée qui aurait préservé la langue française, l'Église, la dîme et le système seigneurial tout en prenant en charge l'éducation pratique des *habitants*. Ce plan aspirait à préserver la «English liberty» et étendre la récente réforme des institutions municipales de l'Empire à la colonie. Il levait les contraintes sur l'accumulation du capital et le développement des infrastructures de transports, et l'on peut supposer qu'il aurait aussi autorisé la législature fédérale à réformer le système bancaire. Il cherchait également à produire des sujets politiques libéraux et responsables : si les Canadiens français cherchaient à s'accrocher à leur société archaïque, ils étaient libres de le faire et d'en assumer les conséquences. S'ils remarquaient toutefois que les hommes et les femmes vivant sur les tenures socagères étaient plus riches, ils pourraient les rejoindre librement. Alors que le capital anglais nécessitait une réforme politique, les Canadiens français, écrivait Grey «are wedded to their clumsy and embarrassing laws of real property & the Genius of the Roman Catholic Church is adverse to the circulation of property in land, to the funding & credit system – in two words, commercial enterprise». Ces deux groupes, observait-il avec regrets, «are to be for some time to come, irreconcilable, and therefore to be provided for, at present, by distinct and separate regulation²⁰.» En somme, Grey avait élaboré un système de sécurité fondé sur une division ethnique et religieuse.

Conclusion

La commission Gosford s'est officiellement terminée après le départ de Québec de T. F. Elliot le 18 février 1837. Elliot a emporté avec lui en Angleterre la version finale du rapport des commissaires, où des plans étaient déjà élaborés afin de traiter la question canadienne. Contre l'opposition de

l'aile radicale, le gouvernement whig s'était aligné sur une position agressive émanant des Résolutions Russell présentées en mars, permettant au gouverneur, une fois la législation adoptée, de consacrer des sommes d'argent du trésor au paiement des arriérés de la liste civile et au soutien des projets pour lesquels l'Assemblée avait déjà donné son aval. La mort de William IV et de nouvelles élections en Angleterre en 1837 ont toutefois empêché la promulgation d'une loi sur le Canada basée sur ces Résolutions. Il ne restait plus à Gosford qu'à rencontrer, en août, les autorités législatives coloniales et de les informer du danger des principes de dotations inclus dans les Résolutions. Toutefois, entre-temps, le gouvernement anglais avait déjà abandonné le projet. Une correspondance privée entre Lord Glenelg et Gosford vers la fin du mois d'août 1837 révèle cette incapacité du ministère d'énoncer clairement une politique pour le Canada et témoigne de sa profonde inquiétude à cet égard après l'échec de la mission de Gosford²¹. Glenelg laissait planer le doute quant à diverses possibilités, appuyées par certains députés whigs, notamment par Lord Howick (le beau-frère de Durham), pour établir un Conseil législatif élu. Les divisions dans la commission Gosford mettent en lumière la présence d'un espace de réflexion consciente du comment et du pourquoi gouverner la colonie. Ces divisions ont également alimenté des dissensions politiques en Angleterre, freinant toute forme de réforme coloniale. Elles ont probablement accéléré la prise d'armes et les actions violentes qui ont assombri la colonie en 1837, particulièrement parce qu'elles ont empêché Gosford d'entreprendre les réformes promises, et de faire de nouvelles nominations.

En avril et mai 1838, dans le *Hastings* bloqué en mer, on étudiait dans la suite de Lord Durham des montagnes de documents sur la colonie, incluant les rapports de la commission Gosford. Durham et son entourage considéraient Gosford comme un gouverneur mou et hésitant, déterminé à accorder beaucoup trop de concessions au parti des Canadiens français. Le plan de Sir Charles Grey qui était de séparer les territoires seigneuriaux et les tenures socagères à l'intérieur d'une nouvelle fédération n'a soulevé aucun intérêt de la part du groupe. Durham était décidé à perpétrer la fédération de l'Amérique du Nord britannique, mais son secrétaire en chef, Charles Buller, s'y était opposé, affirmant que cela préserverait le «*French-Canadianism*», qui devait plutôt être éliminé au nom de la doctrine de colonisation systématique.

Durham et son entourage préconisaient également une approche basée sur la gouvernementalité libérale où les relations entre la population, le territoire et les institutions pouvaient être converties en une sorte de machine qui produirait de la sécurité. Pour conduire ses études et constituer ses rapports, ce groupe a aussi utilisé la collecte d'informations et a récupéré les principes analytiques de la «*science sociale*». La commission Buller pour l'éducation (*Buller Education Commission*) a produit la plus

ambitieuse étude sociale de la colonie, imitant les pratiques déjà en cours en Angleterre : rassembler des citoyens afin de répondre à de vastes questionnaires tout en leur apprenant leur fonctionnement. Aussi, la commission des terres de la Couronne (*Crown Lands Commission*) a-t-elle révisé l'ensemble du processus de concession antérieure des terres et permis à Edward Gibbon Wakefield de réaliser ses ébauches pour une colonisation systématique. La commission municipale cherchait à étendre à la colonie les réformes proposées par l'*English Royal Commission on Municipal Corporations* de 1835 et 1837.

En conclusion, les deux commissions royales canadiennes mériteraient davantage d'attention afin d'être comprises comme lieu d'élaboration du mode libéral de gouvernement et de développement des techniques et des pratiques d'une science sociale. Mesurer leur importance historique à la lumière de leurs actions en vue de satisfaire les demandes politiques des Patriotes demeure totalement inadéquat pour véritablement comprendre à la fois leur forme et leur organisation interne.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Mitchell Dean, « Risk and Reflexive Government », dans *Governmentality*, London, Sage, 1999, p.176-197; Michel Foucault, La « gouvernementalité », dans *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, p. 635-657; Pascale Laborier et Pierre Lascoumes, « L'Action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État », dans Sylvain Meyet, Marie-Cécile Naves et Thomas Ribemont (sous la direction), *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 37-62.
2. Ce type de monarchie fait référence à l'équilibre qui prévalait entre trois institutions : la monarchie, le système des Lords et la démocratie incarnée par les Communes. Pour l'auteur, penser désormais en terme de population et pour ses intérêts était venu à fragiliser cet équilibre (NdT).
3. Michel Ducharme, *Le concept de liberté au Canada à l'époque des révolutions atlantiques. 1776-1838* Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 231-233, met en contexte les idées de Durham; Elinor Senior, *Redcoats and Patriotes: The Rebellions in Lower Canada, 1837-38*, Ottawa, Canada's Wings, 1985, p. 11, montre la proximité des demandes. Voir aussi Steven Watt, *Authoritarianism, Constitutionalism and the Special Council of Lower Canada, 1838-1840*, mémoire de maîtrise, Département d'histoire, Université McGill, 1997.
4. J'ai étudié l'environnement politique dans lequel baignaient les deux commissions ainsi que leur rapport à l'éducation, particulièrement dans la commission Durham pour l'éducation (*Education commission*) dans *Ruling by Schooling Quebec: Conquest to Liberal Governmentality. A Historical Sociology*, Toronto, University of Toronto Press, 2012. J'ai détaillé les relations privées et les stratégies politiques de Durham dans « The 'Most Splendid Pageant Ever Seen' : Grandeur, the Domestic, and Condescension in Lord Durham's Political Theatre », *Canadian Historical Review*, vol. 89, n°1, 2008, p. 55-88. Puis, l'implication de la commission Gosford au sujet de la représentation politique, voir

- «Redécouper le Bas-Canada dans les années 1830: essai sur la gouvernementalité coloniale», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 17, no 1, 2004, p. 27-66. Pour une autre étude récente sur ces éléments, Jarrett Henderson, *Uncivil Subjects: Metropolitan Meddling, Conditional Loyalty and Lord Durham's 1838 Administration of Lower Canada*, Thèse de doctorat, Département d'histoire, York University, 2011.
5. Timothy J. Cartwright, *Royal Commissions and Departmental Committees in Britain*, London, Hodder and Stoughton, 1975, p. 35-38. Pour une liste complète des 136 commissions mises sur pied en Grande-Bretagne (et non dans ses colonies), J.M. Collinge, *Officials of Royal Commissions of Inquiry 1815-1870*, London, University of London, Institute of Historical Research, 1984. L'auteur y explique que la seule différence cohérente qui subsistait entre les commissions royales et d'autres formes d'enquête se trouvait dans la méthode de nomination des commissaires pour une commission royale, «by letters patent under the great seal or by warrant under the royal sign manual signed by a secretary of state», p. 1-2. Également, David Eastwood, ««Amplifying the Province of the Legislature»: The Flow of Information and the English State in the Early Nineteenth Century», *Historical Research*, LXII, n° 149, October, 1989, p. 276-294.
 6. Adam Ashforth, «Reckoning Schemes of Legitimation: On Commissions of Inquiry as Power/Knowledge Form», *Journal of Historical Sociology*, vol. 3, no 1, March, 1990, p. 1-22; Martin Bulmer, *Social Research and Royal Commissions*, London, G. Allen & Unwin, 1980. Samuel E. Finer, «The Transmission of Benthamite Ideas, 1820-50», dans Gillian Sutherland (dir.), *Studies in the Growth of Nineteenth Century Government*, London, Routledge and Kegan Paul, 1972, p. 11-32.
 7. Oz Frankel, «Scenes of commission: Royal Commissions of inquiry and the culture of social investigation in early Victorian Britain», *The European Legacy* vol. 4, no 6, p. 1999, 20-49. Christopher Hamlin, *Public Health and Social Justice in the Age of Chadwick: Britain, 1800-1854*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 88-124. Et pour un point de vue général, Mary Poovey, *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
 8. L'auteur fait référence à la *scala naturæ*, issue de la pensée philosophique du haut Moyen-Âge adoptant une conception immobile, hiérarchique et ordonnée de l'univers et de tous les êtres vivants. NdT.
 9. Keith M. Baker, «The Early History of the Term «Social Science»», *Annals of Science*, vol. 20, 1964, p. 211-226. Victor V. Branford, «On the origin and use of the word «Sociology,» and on the relation of sociological to other studies and to practical problems», *American Journal of Sociology*, IX, n°2, 1903, p. 145-62. J.H. Burns, «J.S. Mill and the term «Social Science»», *Journal of the History of Ideas*, vol. 20, 1959, p. 431-432.
 10. Oz Frankel, «Scenes of commission...», *loc. cit.*, montre comment la publication des rapports et leurs résultats traversent les genres littéraires, de la romance au roman de gare. Harriet Martineau quant à elle montre avec pertinence comment la documentation issue de la commission sur la Loi des pauvres a imprégné les romans éducatifs populaires.

11. Philip Abrams, *The Origins of British Sociology: 1834-1914*, Chicago, University of Chicago Press, 1968.
12. Pour un excellent résumé des premières formes d'enquêtes coloniales au Canada, Jean-Guy Prévost, «Espace public, action collective et savoir social: Robert Gourlay et le Statistical Account of Upper Canada», *Histoire sociale/ Social History* vol. 35, 2002, p. 109-139. Également, Bruce Curtis, «Tocqueville and Lower Canadian Educational Networks», *Encounters in Education*, vol. 7, 2006, p. 113-129. Nous voyons le développement de ces réseaux dans les multiples voyages de Tocqueville, *Voyages en Sicile et aux États-Unis*, Paris, Gallimard, 1957; *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, Paris, Gallimard, 1958. À propos de la science de l'inventaire au Québec, Bruce Curtis, «Joseph-Charles Taché et la science de l'inventaire social au Québec», dans Claude La Charité (dir.), *Joseph-Charles Taché, Polygraphe*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2013, p. 257-286, traduction de Catherine Boué.
13. Le Comité spécial de la Chambre des Communes sur le gouvernement civil du Canada. (NdT)
14. La liste civile comprenait les sommes à verser aux membres du gouvernement. Elle impliquait aussi le pouvoir de dépenser du gouvernement et d'élaborer des projets de loi sur les finances. (NdT)
15. Les documents officiels se trouvent à Bibliothèque et archives du Canada, BAC CO42/262-70, *Glenelg to His Majesty's Commissioners of Inquiry in Lower Canada*, 17th July 1835. Les citations qui suivent proviennent de ce fonds d'archive.
16. BAC, CO42/267, ? March 1836; *Elliot's Minute on the Commissioners' First Report*.
17. BAC, CO42/267, Grey to Glenelg (private), 4th February 1836; /270, to Sir George Grey, 23rd February 1837. Fernand Ouellet note que Elliot a fait les mêmes observations au Bureau des affaires coloniales à la fin de l'année 1835, dans *Histoire économique et sociale du Québec, 1760-1850*, Montréal, Fides, 1971, p. 412.
18. Charles Buller a aussi donné les détails de ce plan qui était toujours considéré par Lord Durham. La division en trois district aurait signifié que «at any rate the disturbances of a single Province would under the Federal system have been local, & need not have disturbed the general legislation & tranquillity of British North America», *Sketch of Lord Durham's Mission to Canada In 1838. Written by Mr Charles Buller in 1840*, BAC Durham Papers, R2452-0-2-5.
19. BAC, CO42/269, *Grey's dissenting minute on the final report of the Gosford Commissioners* (November, 1836). Dans /270, *Grey to Glenelg* [?], 16th January 1837. Il existe une autre version de ce plan avec un peu plus de détails.
20. CO42/269, Grey to Glenelg, 24th January 1837.
21. PRONI (Public Record Office of Northern Ireland, Gosford Papers), D/2259/2/3B, *Glenelg to Gosford*, 31st August 1837.