

## Bulletin d'histoire politique

# Les imaginaires nationaux et la théorie du pacte de 1867: l'invention d'un mythe

Stéphane-G. Paquin



Volume 7, numéro 3, printemps 1999

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1060357ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1060357ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique  
Comeau & Nadeau Éditeurs

### ISSN

1201-0421 (imprimé)

1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Paquin, S.-G. (1999). Les imaginaires nationaux et la théorie du pacte de 1867: l'invention d'un mythe. *Bulletin d'histoire politique*, 7(3), 122–137.  
<https://doi.org/10.7202/1060357ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1999

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

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

# Les imaginaires nationaux et la théorie du pacte de 1867: l'invention d'un mythe



Stéphane-G. Paquin

*La seule faute que le destin ne pardonne pas au peuple est l'imprudence de mépriser ses rêves*

Maurice Schumann  
porte-parole de la France libre

Depuis l'introduction de la *Loi constitutionnelle* de 1867, l'idée selon laquelle la constitution de 1867 est le fruit d'un pacte ne cesse de ponctuer les débats politiques de nature politico-constitutionnelle. En effet, la constitution serait un pacte entre diverses parties qui auraient fondé le Canada contemporain. Cette théorie prend une importance telle que, pendant un certain temps, tous les politiciens d'importance y souscrivent.

Au cours des ans, l'encre a coulé à flots pour exposer, analyser, contester et revivifier la fameuse théorie du pacte. Juristes, historiens et politologues se sont attelés à la tâche. Il est vrai que ce sont les francophones qui ont développé avec le plus de force la théorie du pacte, mais ils ne sont pas seuls, plusieurs anglophones ont également contribué au débat.

La théorie du pacte a pour caractéristique principale son imprécision: ainsi plusieurs politiciens d'idéologies différentes y font référence pour justifier leur thèse. Par exemple, pour Henri Bourassa au début du siècle, le pacte de 1867 est un pacte entre deux «races» pour l'établissement d'un Canada biculturel et cela *a mari usque ad mare*. Pour Althon McCarthy, un conservateur du gouvernement Macdonald, en 1886, le pacte en est un entre provinces qui a pour caractéristique de restreindre l'usage du français à la seule province de Québec et au Parlement fédéral. Il va sans dire que ces deux personnages de la politique canadienne fondent leur théorie sur des textes et citations des Pères de la confédération, textes qui, par ailleurs, fourmillent de contradictions et peuvent justifier des doctrines contradictoires.

Il est pourtant incontestable qu'en adoptant la *Loi constitutionnelle* de 1867, les parlementaires britanniques ont, à l'instigation des Pères de la Confédération, doté le Canada d'une constitution, c'est-à-dire d'un document juridique fondamental dans lequel sont établies les règles de fonctionnement

et d'organisation du nouvel État canadien. La constitution édicte les règles quant aux pouvoirs des principales institutions ainsi qu'à la répartition des compétences législatives entre le Parlement et les législatures provinciales<sup>1</sup>. La fédération canadienne étant constitutionnellement divisée en deux ordres de gouvernement (les municipalités sont au Canada des «créatures» des provinces), il devient impérieux de déterminer le processus d'amendement de la constitution. Une modification unilatérale du fédéral peut transformer la fédération en État unitaire ou enfin modifier profondément l'équilibre des pouvoirs à son avantage, donc au détriment des provinces. Or la *Loi constitutionnelle* de 1867 ne contient pas de formule d'amendement. Comme on peut s'en douter, cette omission va provoquer plusieurs débats sur la nature de la *Loi constitutionnelle* de 1867. Le caractère attribué à la constitution ou «l'esprit» de 1867 et à la mesure législative qui lui a donné naissance oriente les décisions des tribunaux, des politiciens et des analystes qui étudient les problèmes politiques canadiens contemporains. On ne parle donc pas ici de vague problème théorique.

L'élaboration de la théorie du pacte est une réaction à cette omission. Cette dernière est très élastique. À un certain moment, le débat se présente comme suit: les défenseurs de la théorie de la simple loi britannique soutiennent cette thèse pour que le gouvernement fédéral puisse modifier la constitution sans le consentement des provinces. Les défenseurs de la théorie du pacte affirment, au contraire, que l'accord des provinces est indispensable pour toute modification constitutionnelle. Cependant, les paramètres du débat sont plus larges car la constitution de 1867, est tour à tour perçue comme étant le fruit d'un pacte entre provinces égales, le fruit d'un pacte entre deux peuples fondateurs, le fruit d'une simple loi britannique, et parfois, un peu tout cela.

Les théories contractuelles sous leurs diverses formes (entre provinces égales ou entre deux peuples fondateurs) ont quelques fondements historiques, mais leurs extrapolations qui donnent des droits de veto aux provinces ou aux deux peuples fondateurs ne sont pas fondées. En ce sens, il faut faire une distinction importante entre le processus historique qui mène à l'institution de la *Loi constitutionnelle* de 1867 et son esprit souhaité. La constitution de 1867 n'est pas non plus le fruit d'une simple loi britannique car, à l'époque, Londres n'aurait pas modifié la constitution du Canada sans une demande préalable des autorités canadiennes. Les théories du pacte sont élaborées après la mise en vigueur de la Confédération de 1867. Elles sont une tentative pour reconstruire les origines historiques du pays d'une façon qui explique et qui justifie le contrôle provincial sur le processus d'amendement constitutionnel. Ces théories ne sont pas le fruit d'une recherche de la vérité, mais naissent d'un besoin de justification historique. Elles sont inventées, en tout ou en

partie, pour donner une autorité historique à une thèse à des fins de mobilisation politique.

Le but de cet article est d'expliquer l'apparition de cette idée de pacte et de couvrir les grandes lignes de son évolution. Il cherche à comprendre pourquoi l'idée surgit, à qui elle profite, comment elle se transforme, comment elle se stabilise ou se renouvelle. La théorie du pacte sous ses diverses formes est aujourd'hui la vision nationale que se font les trois nations du Canada. En effet, les Canadiens anglophones ont une vision du Canada formé d'un seul peuple et de provinces égales; les Québécois pensent généralement que le Canada est un pays multinational où le Québec forme un des deux peuples fondateurs; les Autochtones, en réaction, se sont auto-proclamés Premières Nations pour signifier qu'il y a plus de deux peuples au Canada.

### **Origine de l'expression**

La racine latine du mot fédéral est *foedus* qui signifie traité ou pacte. Dans le dictionnaire Robert, au mot fédéralisme, il est écrit, «lien, pacte fédéral entre plusieurs États». Parler de pacte fédéral est une tautologie car le mot «fédéral» signifie déjà pacte. Malgré tout, il est fréquent de retrouver l'expression «pacte fédéral». Le concept de pacte fédéral est utilisé par les philosophes Hobbes et Locke, qui chacun à leur manière utilisaient ce concept dans la séquence «état de nature, pacte et finalement état de société»<sup>2</sup>. L'utilisation du mot pacte signifie dans son sens philosophique la promulgation d'un nouveau *modus vivendi* qui remplace l'ordre politique précédent. Ce concept sera utilisé par les Pères des confédérations américaine et canadienne.

Dans un sens général, on peut définir un pacte comme étant: un accord entre deux ou plusieurs parties portant sur un objet précis. Un accord entre des groupes qui s'obligent à faire ou ne pas faire quelque chose. Cependant, dans les différents débats qui existent sur la théorie du pacte, ce concept souffre d'une polysémie considérable. Selon la définition retenue, les auteurs peuvent démontrer l'existence ou non d'un pacte. Pour certains, comme Honoré Mercier, le pacte de 1867 est de nature juridique. Pour d'autres, comme Stanley Bréhaut Ryerson le pacte est de nature politique ou sans base juridique, il devient alors une forme d'entente morale susceptible de guider les politiques du gouvernement fédéral en ce qui concerne les minorités<sup>3</sup>. Plus récemment, certains auteurs, comme Pierre Fournier, ont soutenu que le pacte est de nature conventionnelle<sup>4</sup>. Selon cette idée, défendue également par le gouvernement du Québec devant la Cour suprême en 1981 et en 1982, une convention constitutionnelle fait en sorte que le Québec a un droit de veto sur toute modification constitutionnelle.

## **Son utilisation lors des événements précédant la Loi constitutionnelle de 1867**

L'expression pacte fédéral a été souvent utilisée avant les débats sur la Confédération. Le 3 février 1865, Macdonald donne à cette expression un sens nouveau. Il déclare:

*« En réponse au membre de Carleton, le gouvernement dira qu'il présente le projet comme un tout et qu'il emploiera toute son influence pour le faire adopter sans changement, pour une raison toute simple: c'est que le projet n'a pas été préparé par le gouvernement du Canada ou le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, mais c'est un traité entre les différentes colonies, dont chaque clause a été amplement discutée, et qui a été adopté au moyen de concessions mutuelles... Ces Résolutions ont le caractère d'un traité, et si elles ne sont pas adoptées dans leur entier, il faudra commencer les procédés de nouveau »<sup>5</sup>.*

Cette déclaration est d'une importance capitale. Des propos similaires sont repris par Macdonald le 6 février, le 6 mars et le 7 mars 1865. Les tenants de la théorie du pacte se serviront de cette citation pour développer l'idée selon laquelle la constitution de 1867 est le fruit d'un pacte. Le corollaire de cette théorie est qu'il n'y a que les parties au pacte qui ont l'autorité nécessaire pour modifier le pacte initial.

Les intentions de Macdonald étaient cependant toutes autres: il voulait s'assurer que le projet d'union n'avorte pas. En effet, ces déclarations coïncident avec les hésitations face au projet d'union de la part des provinces des Maritimes. Macdonald présente les Résolutions de Québec comme étant le fruit d'un traité pour éviter tout amendement au projet et ainsi augmenter les chances de réussite de l'entreprise<sup>6</sup>. En chambre, après la Confédération, il a voté contre cette idée qui donne un droit de veto aux provinces<sup>7</sup>.

### **Ce pacte qui n'a pas eu lieu**

Il est vrai que les événements historiques qui mènent à la Confédération semblent corroborer la théorie du pacte. En effet, l'alliance contre nature entre George Brown et George-Étienne Cartier donne du crédit à cette théorie d'un pacte à deux. De plus, le fait que chaque province ait un vote sur la réalisation de l'entente conforte les partisans de la théorie du pacte interprovincial. Cependant, toute loi implique des transactions. Ces transactions ne sont que les antécédents de la loi, elles ne sont pas sa nature juridique. Il ne faut pas confondre les deux. La *Loi constitutionnelle* de 1867 impose une relation claire de domination en faveur du gouvernement fédéral. Les Pères de la Confédération voulaient un pays fortement centralisé pour chercher à

éviter une réédition des crises ethniques qui ont rendu le système institutionnel de 1840 inopérant. Macdonald soutient que la constitution de 1867 lui donne tous les avantages d'une union législative ou d'un État unitaire. L'esprit de 1867 ne confirme pas la théorie du pacte, bien au contraire.

En ce qui concerne plus particulièrement la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs, il faut noter que les conférences de Charlottetown, de Québec et de Londres sont organisées selon un mode intergouvernemental. Comme le souligne Louis Massicotte, dans le cas d'un pacte à deux, la logique implique des délégations de tailles comparables. Or ce n'est pas le cas. À Charlottetown, il n'y a que 2 francophones contre 21 anglophones; à Québec, 4 contre 14 et finalement à Londres 2 contre 14<sup>8</sup>.

À titre symbolique, si la *Loi constitutionnelle* de 1867 est le fruit d'un pacte à deux, comment expliquer que seule la version anglaise de ce document ait force de loi depuis 1867? Comment expliquer que les dispositions à caractère dualiste soient si peu nombreuses? Comment expliquer que la monnaie canadienne ne devienne bilingue qu'en 1935, que le bilinguisme n'arrive au sein des institutions fédérales que dans les années 1960, que le Union Jack soit remplacé par le drapeau du Canada qu'en 1965, que l'hymne national bilingue ne soit adopté qu'en 1980 en remplacement du God Save the Queen...?

De plus, comme le souligne Louis Massicotte: «Il est pour le moins curieux qu'une caractéristique aussi fondamentale [le pacte] ait échappé à tous les contemporains, y compris aux promoteurs francophones du projet»<sup>9</sup>.

### **Origine de la théorie du pacte entre provinces**

Les habitants du Canada de 1867 n'ont pas encore un sentiment national puissant. En effet, pour les anglophones, l'attachement à la province d'origine et à l'Empire britannique sont les sources de leur identité. Au Québec, la nation est le Québec de la Vallée du Saint-Laurent. Cet état de fait a rendu le système institutionnel de 1840 inopérant. Pour remédier à la situation, les Pères de la Confédération ont créé un quasi-fédéralisme ou une fédération tellement centralisée que plusieurs experts l'ont classé dans la catégorie union législative ou État unitaire. Macdonald a, en effet, conféré au gouvernement du Dominion des pouvoirs extraordinaires pour un système fédéral afin de faire disparaître les régionalismes et ainsi créer une nouvelle nationalité.

Le gouvernement central exerce son emprise sur les provinces dès 1867. Cela renforce la puissance des conservateurs de Macdonald dans le pays. Il n'est donc pas étonnant que la bataille pour l'autonomie provinciale soit aussi une lutte entre libéraux et conservateurs. Selon Macdonald, les premières années de la Confédération allaient être déterminantes pour le nouveau

régime. Pour s'assurer une stabilité politique favorable aux conservateurs, il fait en sorte de créer un contexte électoral favorable à son parti.

Les libéraux vont contester Macdonald et le fondement de ses pouvoirs politiques. En 1873, ils abolissent la pratique du double mandat et un certain nombre d'autres privilèges favorables aux conservateurs. Les libéraux vont développer une théorie du fédéralisme opposée aux principes centralisateurs de John A. Macdonald. Les provinces sont, pour eux, des entités «souveraines et indépendantes» dans leurs champs de compétences et non de simples «conseils municipaux» comme se plaisait à soutenir Macdonald. Lorsque, dans les années 1980, plusieurs provinces sont en révolte contre le paternalisme des conservateurs fédéraux, les libéraux se font les plus ardents défenseurs de l'autonomie provinciale. Le principe des droits provinciaux est utilisé pour la première fois comme arme électorale par les libéraux ontariens.

Les premiers affrontements se font entre deux vieux ennemis, Oliver Mowat et John A. Macdonald. Mowat détient le pouvoir de la province la plus riche, c'est-à-dire l'Ontario. Il ne cherche pas à obtenir pour sa province plus d'argent en provenance d'Ottawa, il cherche plutôt à faire en sorte qu'Ottawa n'accorde pas de subsides aux autres provinces avec l'argent des contribuables ontariens. Mowat veut que l'Ontario soit souveraine dans ses champs de compétence et cherche à limiter les interventions du gouvernement fédéral dans les affaires provinciales. Le conflit entre Queen's Park et Rideau Hall porte sur l'exercice des pouvoirs extraordinaires du gouvernement fédéral. Mowat obtient beaucoup de succès devant le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres à partir de 1880. Vers 1884, il se cherche des alliés dans les autres provinces en commençant par le Québec.

Au Québec, des différends surviennent rapidement entre le fédéral et le provincial. La conception du fédéralisme de Macdonald le poussait à réécrire, au besoin lui-même, les lois provinciales incompatibles avec ses visées centralisatrices! Le principe d'autonomie provinciale se développe plus lentement au Québec qu'en Ontario car la province est plus dépendante des subsides fédéraux<sup>10</sup>.

En 1883, le juge T.-J.-J. Loranger cherche à convaincre les Canadiens français de s'affranchir du gouvernement fédéral et de se joindre au premier ministre Mowat dans sa campagne contre le fédéral. La thèse que va développer le juge Loranger dans ses «Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérative dite de l'Amérique du Nord britannique, 1867» est simple: le gouvernement fédéral est la créature des provinces. Le rôle du fédéral est de servir les provinces et non l'inverse. Son influence sera considérable sur Honoré Mercier, futur Premier ministre du Québec élu en 1886 à la suite de l'affaire Riel.

À partir de 1884, la question de l'autonomie provinciale prend la coloration d'un conflit nationaliste au Québec. Le député M. Duhamel, auteur d'une résolution demandant au gouvernement fédéral de respecter le principe de l'autonomie provinciale, déclare: «L'autonomie de la Province de Québec, c'est l'existence nationale»<sup>11</sup>. Selon Linteau, Durocher, Robert et Ricard, avec Honoré Mercier, «l'autonomie provinciale devient l'expression politique du nationalisme»<sup>12</sup>.

Dans le discours du Trône de 1887, le gouvernement du Québec annonce la tenue d'une conférence interprovinciale, la première du genre au Canada. Cette conférence fait suite à celle de Québec et de Charlottetown. Elle vise à rediscuter de la *Loi constitutionnelle* de 1867. Cette conférence est l'occasion rêvée pour les provincialistes de développer leur thèse. Mercier décrit cette conférence comme une seconde conférence de Québec dans laquelle les parties au pacte se réunissent pour corriger les erreurs du pacte originel datant d'une vingtaine d'années.

Les premiers ministres présents tentent alors de convaincre la population que la *Loi constitutionnelle* de 1867 est une forme de contrat ou de pacte entre les provinces. La théorie du pacte s'efforce de reconstruire les origines historiques de la Confédération de façon à expliquer et à justifier le contrôle provincial ou national au Québec (au Québec la province coïncide avec la nation) sur le processus d'amendement constitutionnel. Cette théorie est développée à l'origine par des politiciens provinciaux sympathisants de l'autonomie provinciale. Ils expliquent ainsi en quoi le consentement des provinces est nécessaire pour réaliser des changements importants à la *Loi constitutionnelle* de 1867. Les provincialismes sont très forts au pays. Ils utiliseront cette thèse pour limiter l'ascendance du gouvernement fédéral sur la politique canadienne<sup>13</sup>. Cette théorie aura beaucoup de succès jusque dans les années 1940.

### **L'origine de la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs**

Au tournant du siècle, les nationalistes canadiens-anglais veulent que le Canada devienne «avant tout britannique, unilingue, anglais, protestant et uniculturel»<sup>14</sup>. Ils vont dès 1871 limiter les droits linguistiques des francophones du Nouveau-Brunswick. Vers 1885, le conflit se transporte dans l'Ouest où le Manitoba vote une loi similaire. Pour bâtir un Canada britannique, on fait ensuite appel à l'immigration afin de limiter le développement du français ailleurs qu'au Québec. Alton McCathy, un conservateur dissident, développe alors sa propre interprétation de la théorie du pacte. Pour lui le pacte limite l'usage du français à la seule province de Québec et au Parlement fédéral. Il aura beaucoup de succès dans l'Ouest canadien. L'historien Donald Creighton va également soutenir cette thèse dans les années 1960<sup>15</sup>.



Dans les années 1880, l'affaire Riel devient un symbole, le symbole de l'oppression des francophones hors Québec. Les Canadiens français comprennent avec l'affaire Riel que le gouvernement fédéral n'est pas prêt à protéger leurs droits. Ils se replient alors sur le Québec, seul endroit au Canada où ils puissent vivre en paix. Ils se méfient des mesures venant du fédéral qui visent la minorité anglophone du Québec. Ces mesures peuvent mettre en danger les particularismes de la société de l'époque. La crise des Boers et l'institution du règlement XVII qui limite les acquis des francophones en Ontario ne font que renforcer le sentiment d'urgence.

La théorie du pacte entre deux peuples fondateurs est formulée en réaction aux initiatives anti-francophones. En effet, les francophones sont de moins en moins nombreux au Canada depuis la Confédération. De plus en plus d'intellectuels constatent que les Canadiens anglais ne sont pas favorables à l'édification d'un pays bilingue. Les anglophones voient dans les francophones un obstacle à l'unité du pays. Les tensions sont alors très fortes entre les deux nations du pays.

La théorie du pacte entre deux peuples fondateurs est développée par le jeune Henri Bourassa en 1902. Ce dernier est un nationaliste. Il ne défend pas un nationalisme simplement canadien-français, mais pancanadien. Pour Bourassa, la patrie c'est le Canada. Il développe une vision du pays qui suggère que les intentions des Pères de la Confédération étaient de fonder un pays binational, donc bilingue et biculturel. En vertu de cette conception, la loi de 1867 constitue plus qu'une simple constitution, c'est une entente morale entre deux peuples égaux. En effet, selon Bourassa, l'objet de l'article 93 était de garantir que «tout citoyen du Canada, quelle que soit la province où il fonde son foyer, soit assuré que la justice et l'égalité y régneront et que la majorité n'y pourra jamais persécuter la minorité»<sup>16</sup>. Enfin, l'autonomie provinciale au Québec doit être respectée pour préserver le caractère français et catholique de la province de Québec<sup>17</sup>. Cette doctrine de Bourassa est une réponse directe aux efforts des anglophones qui cherchent à homogénéiser le pays.

La doctrine de Bourassa ne connaît pas le succès de la théorie du pacte entre provinces. Aucun parti politique et très peu d'intellectuels la soutiendront. La théorie du pacte inter provincial a l'avantage de satisfaire aussi bien les Canadiens français que les Canadiens anglais. Pour les premiers, elle est la gardienne de l'autonomie provinciale et du «caractère unique» du Québec; pour les seconds, elle permet aux provincialistes de limiter les actions du gouvernement fédéral.

La théorie du pacte entre deux peuples fondateurs ne disparaît pas complètement de la joute politique. Le successeur de Bourassa, Lionel Groulx, va lui aussi défendre cette thèse. L'évolution de la pensée de Groulx sur la

théorie du pacte est très intéressante. Comme les principaux historiens francophones du Québec de l'époque, Lionel Groulx ne croit pas à la théorie du pacte au début du siècle. Dans une série de conférences publiées en 1918, il avance même le contraire. Mais rapidement (au moins à partir de 1927), il propose la théorie du triple pacte: la *Loi constitutionnelle* de 1867 serait un pacte entre provinces, entre nationalités et croyances. Cette théorie du pacte sera par la suite transmise de génération en génération par l'entremise des écrits de Lionel Groulx, fondateur de la chaire d'histoire de l'Université de Montréal. Groulx enseignera la théorie du pacte à plusieurs historiens professionnels qui propageront cette thèse<sup>18</sup>.

### **La fin de la théorie du pacte interprovincial**

En 1931, après la crise de 1929, les objections commencent à apparaître contre la théorie du pacte interprovincial. Les contestations du juriste J. S. Ewart sont reprises et développées par un professeur de science politique de l'Université Queen's et futur ministre de Mackenzie King, N. Mcl. Rogers. Dans son étude, Rogers détruit systématiquement les arguments des tenants de la théorie du pacte interprovincial. Le texte de Rogers est aujourd'hui un classique de la question et peu d'arguments réfutant la théorie du pacte ne lui ont échappé. Ces gens voulaient que le gouvernement fédéral puisse assumer plus de responsabilités sociales. Ils contestent la théorie du pacte interprovincial car elle limite la capacité d'action du fédéral et retarde le développement d'un sentiment national.

En 1937, le gouvernement fédéral met sur pied une commission chargée d'étudier les relations entre le fédéral et les provinces. La commission expose dans son rapport deux changements fondamentaux survenus dans le fédéralisme canadien depuis 1867: 1) les décisions du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres ont limité la capacité d'action du gouvernement fédéral et 2) les responsabilités des provinces se sont accrues mais pas leur capacité de taxation, ce qui les rendaient largement dépendantes du gouvernement fédéral<sup>19</sup>.

La commission Rowell-Sirois recommande de donner plus de pouvoir au gouvernement fédéral dans le domaine économique et social. Elle suggère également que seul le gouvernement fédéral ait le pouvoir de prélever les impôts directs qu'il redistribuerait ensuite aux provinces afin de répartir plus équitablement les richesses. Parallèlement à la commission Rowell-Sirois, le Sénat mandate William F. O'Connor pour étudier la *Loi constitutionnelle* de 1867. Le rapport que remit O'Connor au Sénat en 1938 est catégorique sur la question: «[...] le prétendu pacte de la Confédération n'existe pas»<sup>20</sup>.

Lors de cette période, la théorie du pacte interprovincial est fortement contestée, alors que la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs est

absente des débats importants. Mais, à la suite de la guerre, le gouvernement fédéral, appuyé par un nouveau nationalisme proprement canadien-anglais, cherche à créer un sentiment d'appartenance fort au Canada. Cette nouvelle attitude du gouvernement fédéral et le nouveau nationalisme canadien-anglais impliquent évidemment une intensification de la confrontation avec les provincialistes sur le déclin.

Mackenzie King n'était pas peu fier en 1940 d'avoir réussi à obtenir l'assentiment de toutes les provinces en ce qui concerne l'amendement qui donnerait la juridiction de l'assurance-chômage au fédéral. Cet assentiment des provinces lui permettait d'éviter un affrontement avec les provincialistes. Lors de l'amendement de 1943 sur l'ajournement du rajustement de la représentation à la Chambre des communes, la question du pacte surgit. Après la présentation de l'amendement par le ministre de la justice, Louis Saint-Laurent, des députés vont s'opposer au projet invoquant la théorie du pacte interprovincial qui requiert l'unanimité des provinces pour tout amendement constitutionnel. Saint-Laurent affirme alors : «la Confédération n'a pas été vraiment un pacte entre provinces»<sup>21</sup>. Il soutient que les modifications qui impliquent uniquement les pouvoirs du gouvernement fédéral ne concernent pas les provinces, il n'est donc pas nécessaire de les consulter.

Cette nouvelle attitude du fédéral est déterminante pour l'affaiblissement de la théorie du pacte interprovincial. En effet, des hommes politiques donnent de la crédibilité aux thèses des tenants qui voient en la loi de 1867 une simple loi britannique. Le débat se présente alors ainsi : les défenseurs de la théorie de la simple loi britannique soutiennent cette thèse pour que le gouvernement fédéral puisse modifier la constitution sans le consentement des provinces, alors que les défenseurs de la théorie du pacte affirment, au contraire, que l'accord des provinces est indispensable pour toute modification constitutionnelle.

Au Québec, le premier ministre de l'époque, Adélard Godbout, reconnu pour être plutôt conciliant avec les autorités fédérales, envoie des messages aux premiers ministres des autres provinces afin qu'ils se joignent à lui pour condamner le geste d'Ottawa. Le populiste chef de l'Opposition au Québec, Maurice Duplessis, fera ses choux gras de toute cette affaire.

L'amendement constitutionnel précédé de l'humiliation de la conscription exacerbe le nationalisme canadien-français. La Ligue pour la Défense du Canada et la Société Saint-Jean Baptiste envoient à Londres des lettres de protestations adressées à Churchill. Ce dernier ne répondra pas, mais Mackenzie King sentira le besoin de s'expliquer. Il écrit : «Quant à la théorie qui veut que l'Acte de l'Amérique du Nord soit un pacte entre les provinces dont aucun détail ne pourrait être amendé sans le consentement préalable de toutes les provinces, elle ne me paraît ni conforme à l'histoire, ni aux

textes»<sup>22</sup>. La théorie du pacte entre provinces est battue en brèche par les autorités fédérales.

Duplessis reviendra plusieurs fois à la charge contre la nouvelle attitude du fédéral. Il écrit: «L'Acte de l'Amérique du Nord britannique est un pacte d'honneur entre les provinces, entre les deux grandes races... L'amendement du pacte fédératif de 1867 et les procédés qui l'ont accompagné ne sont pas de nature à favoriser l'unité nationale». Duplessis n'expose plus simplement une vision du pacte entre provinces, il lui ajoute de plus en plus fréquemment l'idée du pacte entre deux nations. C'est un changement très important d'attitude de la part du gouvernement du Québec. Ce dernier soutenait, jusqu'à Duplessis, la théorie du pacte interprovincial.

### **Le retour de la théorie entre deux peuples fondateurs**

Les politiques centralisatrices du fédéral vont renforcer le gouvernement du Québec dans son rôle de défenseur de la minorité francophone. Le premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, se trouve alors en bonne posture pour contester «l'impérialisme» d'Ottawa. C'est dans cette optique qu'est mise sur pied la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels en 1956. La création de cette commission d'enquête est une réaction directe aux initiatives fédérales. Les quatre imposants volumes de cette commission, connus sous le nom de rapport Tremblay, sont la base doctrinale, au niveau gouvernemental, de la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs<sup>23</sup>. Sous la direction d'Esdras Minville, ancien directeur des Hautes Études commerciales, et Richard Arès, auteur de plusieurs études sur la question du pacte, le rapport est une caution officielle de la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs. Cette théorie aura une longue histoire au Québec.

Avec l'avènement de la Révolution tranquille, le Québec passe d'un nationalisme essentiellement défensif à un nationalisme offensif et réclame un changement de statut pour «l'État du Québec». Le gouvernement de Jean Lesage propose rapidement des réformes libérales, comme la réforme de l'éducation, mais opte aussi pour une attitude nationaliste. Les Québécois doivent devenir «maîtres chez eux». Une fois ce changement d'attitude dominant au sein de la société québécoise, l'élite militera pour une révision en profondeur du fédéralisme. Le Québec maintenant moderne ne recherche rien de moins que l'égalité réelle avec le reste du Canada.

Le néo-nationalisme québécois donne naissance à des demandes pour changer l'ordre politique canadien. On veut transformer le fédéralisme pour qu'il devienne plus conforme à la dualité canadienne et au rôle national du gouvernement du Québec. On veut une reconnaissance officielle du Québec comme société distincte. On cherche également à effectuer plusieurs changements structuraux pour accroître la capacité d'action du gouvernement du

Québec. Jean Lesage se base sur la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs afin d'obtenir pour le Québec un statut particulier et un droit de veto. Allant dans le même sens, Daniel Johnson, une fois premier ministre, réclame «l'égalité [des deux peuples fondateurs] ou l'indépendance». À ce moment, la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs fait consensus au Québec. Elle s'adapte pour rendre légitimes les demandes constitutionnelles du gouvernement du Québec.

### **La reconnaissance de la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs par le gouvernement fédéral**

Dans les années 1960, les libéraux fédéraux et leur chef, Lester-B. Pearson, cherchent, alors qu'ils sont dans l'Opposition, une solution au problème québécois. Avec l'aide de francophones du Québec comme Maurice Lamontagne et Jean-Luc Pépin, Pearson va élaborer un programme pour répondre favorablement aux demandes du Québec. Ce programme sera mis en marche après la victoire libérale de 1963. Pearson voulait renforcer les mesures dualistes au sein des institutions fédérales, le point central de son programme repose sur la création de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Le rédacteur en chef du *Devoir*, André Laurendeau, sera le co-président de cette commission avec Davidson Dunton. Le mandat de la commission était «de faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour que la confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport...»<sup>24</sup>.

L'attitude des Canadiens anglais aux initiatives de Pearson est, selon Kenneth McRoberts, essentiellement positive. Même le Nouveau Parti démocratique, généralement centralisateur, approuve les actions du gouvernement Pearson. Toujours selon Kenneth McRoberts, la réaction dominante au Canada anglais en est une de soulagement. La première confrontation avec le nationalisme québécois s'est passée sans heurt. La théorie du pacte entre deux peuples fondateurs devient respectable au Canada.

Pierre Elliott Trudeau prend le pouvoir en 1968. Malheureusement pour la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs, Trudeau va s'opposer aux propositions de Pearson sur le biculturalisme et sur le statut particulier pour le Québec. Ces dernières ne sont que le fruit de tentations nationalistes néfastes à ses yeux. Pour lui, «toute reconnaissance formelle des revendications des nationalistes québécois constituerait une erreur fatale»<sup>25</sup>. Cette erreur serait fatale car elle ne favoriserait pas l'unité nationale, elle ne ferait que renforcer la légitimité des demandes des nationalistes. Il ne faut pas

tabler sur les différences, pensait Trudeau, il faut faire en sorte d'incorporer le Québec dans le Canada<sup>26</sup>.

Pour que les Québécois s'intègrent dans l'ensemble canadien, Trudeau propose le bilinguisme officiel au fédéral et cela malgré la très forte résistance des anglophones du pays. Selon Kenneth McRoberts, le bilinguisme devait aller plus loin, il devait également toucher, à différents degrés, d'autres provinces canadiennes. Le bilinguisme de fait au sein des institutions québécoises devait devenir un idéal à obtenir. «Dans les faits, le Québec allait devenir une province comme les autres, parce que les autres provinces seraient désormais comme le Québec»<sup>27</sup>. Si les plans de Trudeau s'étaient réalisés selon ses désirs, le gouvernement du Québec n'aurait plus été le représentant de la nation québécoise, le gouvernement fédéral aurait assumé ce nouveau rôle.

Au début des années 1970, Pierre Elliott Trudeau cherche à obtenir une reconnaissance de la dualité linguistique, pas de la dualité culturelle. Toute proposition de reconnaissance culturelle sera rejetée car elle représente une forme collective et non individuelle de représentation de la société. C'est pour cette raison que le gouvernement de Trudeau rejette les conclusions de la commission sur le bilinguisme et le biculturalisme. En remplacement, et pour briser la vision binationale du Canada, Trudeau propose une politique de bilinguisme et de multiculturalisme.

### **La théorie du pacte à deux est contestée au Québec**

La théorie du pacte entre deux peuples fondateurs sera également contestée par les néo-nationalistes de l'École de Montréal. Avec Maurice Séguin, Michel Brunet et Guy Frégault, on passe de la théorie du pacte entre deux nations, chère à Lionel Groulx, à la théorie de l'annexion, conséquence tragique de la Conquête<sup>28</sup>. Ces historiens vont avoir une influence considérable sur les futures générations de nationalistes québécois, en particulier les péquistes. Ces derniers se démarqueront des premiers en poussant leur logique jusqu'à réclamer l'indépendance.

Les péquistes endossent facilement cette vision pessimiste de l'histoire qui justifie leur doctrine. Cependant, suite au référendum de 1980, le Parti québécois réalise un changement de cap important. Il se fait maintenant le défenseur de la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs. Depuis la défaite référendaire, le Parti québécois adopte un nationalisme plus défensif et appuie les revendications «traditionnelles» du Québec, ce qui constitue un retour aux politiques constitutionnelles de Jean Lesage. Le Parti libéral de Claude Ryan soutient à peu près la même position. Lors du rapatriement de la Constitution, Trudeau se fait le défenseur de la notion inverse, celle de l'égalité entre provinces.

Le rapatriement de la Constitution a un effet important sur les Canadiens anglophones. La Charte canadienne des droits et libertés est devenue l'élément central de leur identité. De plus, l'insistance de Trudeau sur le principe d'égalité des provinces rejoint le régionalisme des habitants de l'Ouest canadien qui, depuis 1975, réclament l'égalité des provinces par l'institution d'un sénat triple-E (égal, efficace et élu). Ainsi la Charte, l'égalité des droits individuels et l'égalité des provinces sont devenues des principes fondamentaux aux yeux des nationalistes canadiens anglophones. Trudeau a institutionnalisé leurs principales revendications constitutionnelles en 1981. Comme le souligne Kenneth McRoberts, «si individus et gouvernements provinciaux doivent être absolument égaux quant à leur statut et à leurs droits respectifs, le Québec ne peut être qu'une province comme les autres et ses résidents, des Canadiens comme les autres»<sup>29</sup>. Le corollaire de cette perception des Canadiens anglophones est que le gouvernement du Québec ne doit pas être différent des autres. Aucun statut particulier ni société distincte ne sont alors possibles. Puisque la nouvelle formule d'amendement rend quasiment impossible tout changement constitutionnel, la situation ne peut que s'envenimer.

Au Québec, la situation est différente. Le 6 décembre 1982, la Cour suprême rend un autre jugement à la demande du gouvernement du Québec. La Cour conclut que le Québec n'a pas et n'a jamais eu de droit de veto. La théorie du pacte à deux est alors fortement affaiblie. Elle est mentionnée à l'occasion mais n'a plus la portée d'autrefois. Cependant, les Québécois substituent à la théorie du pacte à deux, le couple société distincte/droit de veto, ce qui revient au même. En effet, si le Québec est une société distincte, le reste du Canada l'est également, donc il y a au Canada au moins deux peuples fondateurs. La revendication de gouvernement du Québec en ce qui concerne le droit de veto est le corollaire de la théorie du pacte à deux. L'esprit de la théorie du pacte n'est pas mort au Canada, il structure encore les conflits.

## **Conclusion**

Avec le temps, la théorie du pacte devient un véritable mythe de la politique canadienne qui sert à établir la légitimité sociale des actions des politiciens. Tout un imaginaire a été créé autour de cette théorie. Elle a un pouvoir d'évocation très fort. Le mythe des deux peuples fondateurs se bâtit autour d'un rêve inachevé, le rêve d'un pays qui respecte et encourage la dualité. Le mythe sert de repère social qui rassemble la population du Québec sous un même idéal: la reconnaissance nationale.

Si on avait pris le pouls des Québécois lors de certains événements marquants depuis la création de la Confédération, on aurait diagnostiqué l'hypertension. Comme on a pu le constater, les nouvelles interprétations

historiques au sujet de la signification de la Confédération font leur apparition à des moments de bouleversements. Elles ne sont pas le résultat d'une recherche de la vérité, mais naissent d'un besoin de justification historique. Elles sont inventées, en tout ou en partie, pour donner une autorité historique à une nouvelle théorie contractuelle de la Confédération.

Ces nouvelles interprétations de l'histoire nous font comprendre un malaise, le malaise d'un peuple minoritaire qui est démocratiquement dominé par un autre peuple, un peuple qui n'est pas véritablement «maître chez lui». Les nouvelles théories servent à camoufler la réalité ou à la rendre moins détestable. On cultive l'illusion ou l'espoir de l'égalité des deux peuples du Canada. Ces théories sont un baume qu'on applique sur une plaie pour apaiser la douleur et l'inquiétude quant à la survie de la nation.

Les visions des origines du pays et du fédéralisme que se sont développées les Canadiens anglophones et les Québécois (sans parler des Autochtones qui ont aussi leur propre théorie du pacte) se basent sur de longues traditions historiques. Ces traditions se sont formées dans l'indifférence des besoins de l'autre. Dans le Canada d'aujourd'hui, les origines historiques des identités nationales ou du fédéralisme sont le sujet d'enjeux politiques considérables. Les susceptibilités sont à fleur de peau. La vision des Canadiens anglophones du pays est légitime, cependant le poids démographique et politique de ces derniers transforme leur vision en vision dominante. Voilà le problème.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec du Régime français à nos jours*, Septentrion, Sillery, 1994, p. 147 et suiv.
2. Sur l'utilisation de ces concepts voir: Gérard Maigret, *Le principe de souveraineté, histoires et fondements du pouvoir moderne*, Folio essai, Gallimard, Paris, 1997, p. 62.
3. Stanley Bréhaut Ryerson, *Capitalisme et Confédération, aux sources du conflit Canada/Québec*, Parti Pris, Montréal, 1978, p. 275-292.
4. Pierre Fournier, *Autopsie du Lac Meech, la souveraineté est-elle inévitable?*, VLB éditeur, Coll. études québécoises, Outremont, 1990, p. 25.
5. Richard Arès, *Dossier sur le pacte fédératif de 1867*, Bellarmin, Montréal, 1967, p. 19.
6. Daniel Latouche, *Plaidoyer pour le Québec*, Boréal, Montréal, 1995, p. 50.
7. En effet, le 10 avril 1871, soit près de quatre ans après la Confédération, le député David Mills propose une série de résolutions dont une expose clairement la théorie de l'unanimité. Elle sera rejetée par le gouvernement de Macdonald.
8. Louis Massicotte, «Le partage des pouvoirs dans la fédération canadienne: à la recherche d'une rationalité» dans P. Soldatos (dir.), *L'État-nation au tournant du siècle: les enseignements de l'expérience canadienne et européenne*, Chaire Jean-Monnet, Université de Montréal, 1998, p. 170.



9. *Ibid.*, p. 170.
10. Alain-G. Gagnon et al., *Québec: au-delà de la Révolution tranquille*, VLB Éditeur, Coll. études québécoises, Montréal, 1992, p. 198.
11. Ramsay Cook, *L'autonomie provinciale, le droit des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921*, Étude n° 4 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1969, p. 32.
12. Paul-André Linteau et al., *Histoire du Québec contemporain, de la Confédération à la crise (1867-1929)*, Boréal Compact, Montréal, 1989, p. 340.
13. R. C. Vipond, «Whatever Became of the Compact Theory? Meech Lake and the New Politics of Constitutional Amendment in Canada» in *Queen's Quarterly*, vol. 96, n° 4, hiver 1989, p. 795 et suiv.
14. Gilles Gougeon, *Histoire du nationalisme québécois, Entrevues avec sept spécialistes*, VLB éditeur, Coll. Études québécoises, Outremont, 1993, p. 70. Voir également: Carl Berger, *The Sense of Power, Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867-1914*, Toronto, Toronto University Press, 1970.
15. Voir, entre autres, Donald Creighton, «The myth of biculturalism or the great French Canadian sales campaign», *Saturday Night*, septembre 1966, p. 35-40.
16. Ramsay Cook, *op.cit.*, p. 59.
17. Louis Balthazar, *Bilan du nationalisme au Québec*, L'Hexagone, Montréal, 1986, p. 88.
18. Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Septentrion, Sillery, 1992, p. 94.
19. Gouvernement du Canada, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, 1939, vol. 1, p. 32-33.
20. Sénat du Canada, *Rapport au sujet de la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes*, Ottawa, Imprimeur du Roi, session 1939, p. 8.
21. Débats à la Chambre des communes, 5 juillet 1943, p. 4494-4486.
22. Reproduit dans le *Devoir* de 16 juillet 1943. Tiré de Richard Arès, *op.cit.*, p. 94.
23. Gouvernement du Québec, *Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, quatre volumes, Québec, 1956.
24. Mandat contenu dans le rapport préliminaire de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, Imprimerie de la Reine, Ottawa, 1965, p. 143.
25. Kenneth McRoberts, «Les perceptions canadiennes-anglaises du Québec» dans Alain-G Gagnon et Alain Noël (dir.), *Québec: État et société, France-Amérique*, Montréal, 1995, p. 114.
26. *Ibid.*, p. 114.
27. *Ibid.*, p. 114.
28. À ce sujet voir: Jean Lamarre, *Le devenir de la nation québécoise selon M. Séguin*, G. Frégault et M. Brunet, 1944-1969, Septentrion, Sillery, 1993 et Robert Comeau (dir.) *Maurice Séguin, historien du pays québécois vu par ses contemporains suivi de Les Normes*, VLB éditeur, Coll. études québécoises, Outremont, 1989.
29. Kenneth McRoberts, *op.cit.*, p. 117.