LIBR-01002

PRIVY COUNCIL OFFICE
ACCESSION No.
R-8394-2
F

Études
de la Commission
royale d'enquête
sur le bilinguisme
et le biculturalisme

4

L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921

Ramsay Cook

L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921

Études de
la Commission royale d'enquête
sur le bilinguisme
et le biculturalisme

1. Kenneth D. McRae	*La capitale fédérale — Institutions politiques*
2. John C. Johnstone	*Le Canada vu par les jeunes de 13 à 20 ans*
3. Gilles Lalande	*Le ministère des Affaires extérieures et la dualité culturelle — Personnel diplomatique (1945-1965), emploi du français (1964-1965)*
4. Ramsay Cook	*L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921*

À paraître

Frederick W. Gibson	*La formation du ministère et les relations biculturelles — Étude de sept cabinets*
André Raynauld, Gérald Marion et Richard Béland	*La répartition des revenus selon les groupes ethniques au Canada*
Marcel Trudel et Geneviève Jain	*L'histoire du Canada — Enquête sur les manuels*
Ronald L. Watts	*Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme*

ACVS

Études
de la Commission
royale d'enquête
sur le bilinguisme
et le biculturalisme

4

L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921

Ramsay Cook
professeur à l'université York

La présente étude a été effectuée pour la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Sa publication sous les auspices de la Commission ne signifie pas nécessairement que celle-ci souscrive aux points de vue qui y sont exprimés.

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez
l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du
gouvernement fédéral :

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Sainte-Catherine

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix 75 cents (sujet à changement sans avis préalable)

N° de catalogue Z1-1963/1-1/4F

IMPRIMEUR DE LA REINE POUR LE CANADA
Ottawa, 1969

Je remercie MM. Jean-Pierre Gombay et Peter Oliver qui ont recueilli une bonne partie de la documentation destinée à étayer cette étude. Ils m'ont fourni, entre autres, les exemples les plus significatifs de la théorie du pacte. À tous deux, j'exprime ma profonde gratitude pour leur fructueuse collaboration.

Chapitre premier Introduction 1

Chapitre II L'origine du conflit fédéral-provincial 7

Chapitre III L'offensive des droits provinciaux 19

Chapitre IV Le triomphe des droits provinciaux 41

Chapitre V Un pacte entre groupes culturels ? 51

Chapitre VI Épilogue 65

Notes 71

« La mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, notait en 1940 la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales[1], ne suffit pas, du coup, à assurer l'équilibre – nécessaire au bon fonctionnement d'un régime fédératif – entre les intérêts nationaux et la loyauté envers la nation et les intérêts provinciaux et la loyauté envers les provinces. » En effet, après 1867, notamment pendant les vingt premières années de la Confédération, il y a eu opposition presque constante d'intérêts et de fidélités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cette opposition a donné lieu à un grand débat sur la constitution nouvelle, sa nature et ses fins. C'est là l'origine de certains arguments qui deviendront les poncifs de toute discussion d'ordre constitutionnel. « Centralisation » et « décentralisation », « intérêts nationaux » et « droits des provinces » sont des thèmes qui reviennent sans cesse dans l'histoire politique et constitutionnelle de ces vingt premières années. Le débat est à l'origine d'une théorie très controversée voulant que la constitution repose sur un pacte entre les provinces qui se sont constituées en fédération.

La théorie du pacte se caractériserait surtout par son imprécision. Aussi a-t-elle soulevé plus de questions qu'elle n'a apporté de réponses. Le pacte n'aurait-il été conclu qu'entre les trois provinces d'origine, ou bien y seraient-elles également parties celles qui ont adhéré plus tard ? Le Québec et l'Ontario ont-ils donné leur accord indépendamment ou, au contraire, comme entité unique en vertu de l'Acte d'Union de 1841, qui régissait ces deux provinces ? S'est-il agi d'un contrat en droit sanctionné par le Parlement de Grande-Bretagne – personne n'a encore osé prétendre qu'il l'avait été par le peuple ou ses représentants –, ou plutôt d'un pacte moral ressortissant au droit naturel et divin ? Ces questions et bien d'autres se sont posées au sujet de la notion de pacte. Elles sont demeurées sans réponse définitive, la théorie n'ayant été ni réfutée ni établie à la satisfaction générale. La permanence du terme tiendrait justement à son imprécision, pour une bonne part.

Que la théorie du pacte ait servi à de multiples fins, on peut le démontrer de diverses façons; par exemple, le terme « pacte » a été utilisé par Mowat, Mercier et Ferguson, bien

entendu, mais aussi par Tupper, Laurier, Borden, Meighen et King. Il correspondait d'ailleurs à une notion fort élastique. À la bataille de l'autonomie provinciale, qui s'est terminée ou dont une phase s'est terminée vers 1890, devait succéder immédiatement un autre conflit : celui des droits des minorités françaises et catholiques établies dans les provinces à majorité anglo-protestante. C'est alors que vit le jour l'idée que l'acte fédératif constituait un pacte entre les deux groupes culturels. Même dans les discussions sur les rapports entre les deux cultures, la théorie du pacte a été mise au service de conceptions divergentes. Selon Henri Bourassa, le pacte fédératif garantissait l'égalité des deux cultures dans tout le dominion. Selon D'Alton McCarthy, il restreignait l'usage du français à la province de Québec et au Parlement fédéral.

Comme il arrive souvent dans les controverses constitutionnelles, les deux parties, ou plus précisément, toutes les parties, disposaient de textes à l'appui de leurs thèses respectives. Il suffit de scruter les dires des fondateurs de la Confédération et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour trouver des passages donnant quelque crédit à presque tout argument. Les Pères de la Confédération, comme plus tard leurs successeurs dans le débat constitutionnel, étaient, on l'a souvent souligné, des avocats, des politiciens à l'esprit positif, mais non des théoriciens de la politique ou des professeurs de droit constitutionnel. Aussi, dans leurs considérations sur l'œuvre édifiée, ils examinent dans quelle mesure elle est acceptable et avantageuse; ils ne s'intéressent guère à la signification profonde des termes qu'ils ont pu employer, avant 1867, lors des délibérations sur l'acte fédératif. Leurs discours, avec le temps, sont devenus de commodes répertoires d'arguments à invoquer dans les querelles partisanes.

Autre complication à signaler dès maintenant : au cours du débat sur la théorie du pacte, les étiquettes et les positions des partis ont changé selon les circonstances. S'il fallait établir la paternité de la théorie dans sa version « provincialiste », il conviendrait sûrement de désigner Oliver Mowat, premier ministre libéral de l'Ontario de 1872 à 1896. Le plus éminent protagoniste de la thèse opposée était, évidemment, sir John Macdonald, premier ministre conservateur du Canada vers la même époque. Or, au cours des années 30, où le même débat a connu une nouvelle intensité, l'exposé le plus complet de la théorie a paru sous la signature de G. Howard Ferguson, premier ministre conservateur de l'Ontario. Norman McLeod Rogers, politologue, futur membre du cabinet libéral, opposa à la thèse de Ferguson une réfutation qui allait devenir classique[2].

Il est enfin une autre complication. Si Rogers a rejeté globalement la théorie du pacte entre les provinces, il en aurait accepté néanmoins quelques incidences d'ordre culturel. Dans un article moins connu que le texte mentionné, Rogers a écrit :

> The theory which regards the constitution as in the nature of a treaty or compact is equally untenable unless a entirely fictitious character is given to those provinces which have been created by an Act of the Dominion Parliament out of the Northwest Territories. There is, however, one aspect of treaty engagements which must be given serious consideration in any procedure which may later be adopted for the amendment of the Canadian constitution. The racial and religious minority, which has shared with pioneers of Anglo-Saxon stock the task of building a Canadian nation, holds a position within the Dominion which is not derived from the grace or discretion of the majority, but rests upon the capitulation of Montreal and Quebec and upon the terms and implications of the Treaty of Paris. Great Britain having been a party to this treaty, the rights and privileges granted have

been confirmed by the several Constitutional Acts which the British Parliament has enacted for the Government of its British North American Provinces. In the protection of these rights, which are capable of specific designation as clauses of the British North America Act, there is every reason for a requirement of unanimous provincial consent as a condition of alteration[3].

Enfin, si on peut faire observer que le conflit constitutionnel n'a pas simplement opposé Français et Anglais, Québec et Ottawa, ce sont les Canadiens de langue française qui ont développé avec le plus de logique la théorie du pacte entre provinces et ses variantes culturelles. Quant à l'attitude canadienne-française vis-à-vis de la loi de 1867, un auteur a écrit :

Il [le Canadien français] la considère surtout comme un « pacte » entre chacune des provinces canadiennes. Plus particulièrement, comme un pacte entre les « Anglais » et les « Français » du Canada. Plus encore, comme un pacte entre Protestants et Catholiques, aux termes duquel tous les droits politiques accordés aux Canadiens français et catholiques du Québec seraient automatiquement garantis à tous les Catholiques dans l'ensemble du pays[4].

En fait, la thèse de l'acte fédératif comme pacte entre des provinces a pris au Québec, pour ainsi dire, un caractère officiel : elle y a été insérée dans le préambule d'une loi[5]. Le rapport de la commission Tremblay (1956) constitue un exposé détaillé de la théorie du pacte sous ses deux formes[6].

D'autre part, c'est aussi un Canadien français, le premier ministre Saint-Laurent, qui a repoussé avec le plus d'énergie les incidences de la théorie. En 1949, il déclara à la Chambre des communes que l'on pouvait modifier la constitution du Canada sans le consentement des provinces :

Le chef de l'opposition [M. Drew] dit que chaque fois qu'on songe à une modification quelconque à une partie de la constitution, les provinces doivent être consultées. C'est une opinion, souvent exprimée, que nous ne pouvons accepter, car elle donne à entendre que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est un contrat dont chaque article a aussi l'effet d'un contrat entre le Canada, qui n'existait pas alors, et les provinces, qui n'existait [*sic*] pas non plus, mais qui lie le Canada actuel, né au moment où l'Acte fut proclamé, ainsi que les provinces qui ont été constituées par cette même proclamation.

Cette théorie est diamétralement opposée à notre propre opinion. Nous estimons que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a visé à répartir les pouvoirs souverains de notre jeune et croissante nation entre l'autorité centrale d'une part et les autorités provinciales d'autre part. Nous sommes d'avis que l'autorité centrale n'a nullement le pouvoir de s'ingérer dans le domaine réservé aux autorités provinciales et qu'à l'égard des questions que la constitution a attribuées au parlement et au gouvernement fédéral, les autorités, assemblées législatives et gouvernements provinciaux ne représentent pas la population de leurs provinces respectives. Pour ce qui est des domaines accordés au parlement et au gouvernement fédéral, la population des provinces est représentée par les députés qu'elle élit et qui votent en son nom à la Chambre des communes.

Cette théorie n'est pas uniquement la nôtre; elle a été mise en pratique depuis les tout premiers jours de la Confédération. Pas moins de dix fois, de 1871 à 1949, on a proposé et apporté des modifications à la constitution sans consulter ni les gouvernements provinciaux ni les membres de leurs assemblées législatives. Telle a été la coutume et, dans la position responsable que nous occupons, nous croyons ne pas avoir le droit de reconnaître que les parlements ou gouvernements provinciaux aient quelque contrôle que ce soit sur les questions d'intérêt public et de souveraineté nationale confiées à l'autorité fédérale[7].

On attribue aussi à M. Saint-Laurent l'opinion suivante : « Il importe très peu que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit un contrat ou [une] simple loi, pourvu que le gouvernement fédéral respecte les pouvoirs et les droits des provinces, et que les provinces respectent les droits et les pouvoirs fédéraux[8]. » Nous fondant sur ces observations. nous ne saurions, évidemment, prétendre que la théorie du pacte émane d'un groupe ethnique ou d'un parti politique. C'est ce que confirme d'ailleurs clairement l'histoire de cette idée.

À vrai dire, la théorie du pacte est aussi complexe et élastique que le veut bien chacun de ses adeptes. Certes, on peut l'analyser en tant que notion juridique abstraite ou que postulat de philosophie morale; mais pour ma part, j'estime plus fécond de l'étudier comme l'expression d'une controverse politique en constante évolution. Je partage le point de vue de Frank Scott, lorsqu'il écrit: « [...] legal argument is of little avail in changing opinions, and proofs that the B. N. A. Act is or is not founded on a compact or treaty do not go to the real issue, which is one of power rather than of law[9]. » En d'autres termes, l'objet de cette étude n'est ni d'établir ni d'infirmer la théorie du pacte, mais de montrer ce qu'en ont pensé les hommes et les gouvernements, de dégager dans la mesure du possible ce qui a déterminé leurs opinions.

Il y a nombre d'années, un auteur américain apportait la conclusion ci-dessous à une étude sur les droits des États dans l'histoire de son pays :

> There can be no doubt that state rights agitation has played a large part in American history; but it is equally clear that the controversy must always be studied in its relation to time and circumstances. The state rights doctrine has never had any real validity independent of underlying conditions of vast social, economic or political significance. The group advocating state rights at any period have sought its shelter in much the same spirit that a western pioneer seeks his storm cellar when a tornado is raging. The doctrine has served as a species of protective coloration against the threatening onslaughts of a powerful foe. As a well-known American historian has tersely said, « Scratch a Wisconsin farmer and you find a Georgia planter[10] ».

Ce point de vue, à une réserve importante près, pourrait servir de conclusion à notre étude, moyennant les nécessaires adaptations à la conjoncture canadienne. Sans doute, un Mowat, un Pattullo, un Ferguson et un Aberhart ont pu défendre les droits des provinces avec autant d'éclat qu'un Mercier, un Taschereau ou un Duplessis. Rappelons aussi qu'un homme politique de la Nouvelle-Écosse et un membre du mouvement agraire manitobain ont respectivement exprimé en 1886 et 1925 des opinions sécessionnistes analogues à celles que des Canadiens français proclameront dans les années 30 et dans la décennie actuelle. Mais une question subsiste : « Si vous grattez le vernis d'un cultivateur ou d'un journaliste canadien-français, trouverez-vous un bûcheron ou un homme d'affaires anglo-canadien ? » Pour répondre à cette question, précisons qu'une étude sur la théorie du « pacte » au Canada ne saurait se limiter à notre version de la controverse sur les « droits des États ». Cette étude suppose également l'examen du problème délicat du « droit des minorités », qui non seulement diffère de celui que constituent les « droits des provinces », mais s'y oppose en bien des cas.

Comme la théorie du pacte fait l'objet d'études depuis fort longtemps, il ne nous a pas semblé nécessaire d'en repasser tous les aspects bien connus. Les arguments pour et contre

ont été examinés bien des fois, notamment par M. Rogers et par le P. Richard Arès[11]. L'épineuse question du désaveu et de la réservation a été amplement traitée par G. V. La Forest[12]. De son côté, J. T. Saywell, dans son ouvrage intitulé *The Office of the Lieutenant Governor*[13], analyse l'influence de cette fonction sur les relations fédérales-provinciales. J. A. Maxwell, dans *Federal Subsidies to Provincial Governments in Canada*[14], s'intéresse à l'aspect le plus matériel et le plus important du fédéralisme canadien. Dans *Constitutional Amendment in Canada*[15], Paul Gérin-Lajoie expose la question très complexe des amendements à la constitution. Dans les ouvrages sur le sujet, nombre d'hommes politiques canadiens de 1867 à 1921 font l'objet d'une attention minutieuse. Enfin, on trouvera des exposés généraux de la question dans les rapports de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (commission Rowell-Sirois) et de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (commission Tremblay). Une documentation précieuse est reproduite dans le *Rapport* O'Connor, déjà cité[2], ainsi que dans l'ouvrage de W. E. Hodgins intitulé *Correspondence, Reports of the Minister of Justice and Orders in Council on the Subject of Provincial Legislation, 1867-1895*[16]. Je me suis donc employé à résumer les données bien connues, à enrichir la documentation et, tout spécialement, à relier à la pensée et à l'action politique les questions d'autonomie provinciale, de droits des minorités et celle de la théorie du pacte. Par cette méthode, j'espère faire apparaitre un thème déjà familier sous un jour quelque peu renouvelé.

Bien qu'il n'en ait pas toujours été ainsi, il semblerait aujourd'hui superflu de chercher à établir que les Pères de la Confédération entendaient créer un régime fédéral fortement centralisé, et dans lequel le gouvernement central jouirait d'une prédominance manifeste. Pendant plus d'une génération, érudits et journalistes ont scruté tous les documents possibles, officiels et privés, pour tenter de mettre définitivement en lumière les vues des Pères de la Confédération[1]. Les auteurs, anglophones comme francophones, semblent maintenant d'accord pour reconnaître qu'en 1867, un esprit de centralisation dominait[2]. Il serait donc futile de reprendre les arguments par le détail.

Le principal architecte de la Confédération a défini l'objectif du régime dès 1861. Macdonald déclarait alors à l'Assemblée canadienne :

> In speaking of a Confederation, I must not be understood as alluding to it in the sense of the one on the other side of the line, for that has not been successful. When I say this, I do not say so from any feeling of satisfaction at such a result... But while I thus sympathize with them I must say let it be a warning to ourselves that we do not split on the same rock on which they have split. The fatal error which they have committed – it was, perhaps, unavoidable from the state of the colonies at the time of the revolution – was in making each State a distinct sovereignty, in giving to each a distinct sovereign power except in those instances where they were specially reserved by the constitution and conferred upon the general Government. The true principle of a confederation lies in giving to the general Government all the principles and powers of sovereignty, and in the provision that the subordinate or individual States should have no powers but those expressly bestowed upon them[3].

Le débat sur les propositions d'union fédérative à l'Assemblée canadienne, en 1865, regorge de propos semblables, tant du côté francophone que du côté anglophone. Selon ses partisans, la grande valeur du projet tenait à ce qu'il réglait le problème des « droits des États, » qui, estimait-on, menaçait le régime constitutionnel américain. Pour ses adversaires, son plus grand tort résidait dans l'excès des pouvoirs attribués à l'autorité centrale, dont résulterait une union législative déguisée. J.-B.-E. Dorion, se fondant sur une théorie du fédéralisme opposée à celle de Macdonald, formulait le point de vue des adversaires dans ces termes :

> Je m'oppose au projet de confédération, parce que la première résolution est un non-sens qui pèche contre la vérité. Ce n'est pas une union fédérale que l'on nous propose, mais bien une union législative déguisée. Le fédéralisme est passé bien loin de ce projet, qui concentre tout dans le pouvoir général. Fédéralisme veut dire union de certains États qui conservent leur pleine souveraineté en tout ce qui les concerne immédiatement, mais qui soumettent à un gouvernement général les questions de la paix, de la guerre, des relations étrangères, du commerce extérieur, des douanes et des postes. Est-ce là ce que l'on nous propose ? Pas le moins du monde. Dans le projet que nous examinons, tout est force, puissance, dans le gouvernement général; tout est faiblesse, insignifiance, anéantissement dans les gouvernements locaux[4] !

Ce qui s'était dit à l'Assemblée fut repris par les journalistes dans leur examen des propositions d'union. Le journaliste « bleu » Joseph Cauchon soutenait que la sécurité de tous reposait sur une union aussi proche que possible de l'union législative :

> Admettre comme base de la constitution générale la souveraineté de l'État et le droit de délégation, c'est proclamer, du même coup, [le] droit de séparation; c'est placer nécessairement dans le système un germe de dissolution qui risquera, tôt ou tard, de produire ses fatales conséquences[5].

À quoi un pamphlétaire « rouge » anonyme répondit : « La prétendue Confédération que l'on vient de nous imposer n'est-elle pas identiquement le projet de lord Durham : une union législative[6] ? » Évidemment, tout le monde savait à quoi s'en tenir sur la nature véritable du nouveau gouvernement, malgré de fortes divergences quant aux vertus du régime.

Or, il ne s'agissait pas d'une union législative, comme Macdonald l'eût tant désiré. C'était impossible. Cartier n'avait-il pas déclaré à la conférence de Québec : « We thought that a federation scheme was the best because these provinces are peopled by different nations and by peoples of different religions[7]. » Ainsi, s'il fallait reconnaître la prédominance du gouvernement central dans les questions intéressant le pays tout entier, on avait aussi posé le principe de la compétence des provinces dans les affaires provinciales. Il fallait redonner au Bas et au Haut-Canada leurs gouvernements régionaux; quant aux provinces Maritimes, on ne leur demandait pas de se fondre dans l'union nouvelle.

Il n'y a guère lieu d'insister sur ce point : les compétences des gouvernements provinciaux devaient se restreindre aux questions d'intérêt provincial. Il fallait définir nettement leurs pouvoirs et, chose plus importante encore, leurs sources de revenus; quant aux pouvoirs non attribués, ils appartiendraient au gouvernement central. Et la subordination des provinces était peut-être encore mieux marquée par les articles de la constitution relatifs à la désignation d'un fonctionnaire fédéral au poste de lieutenant-gouverneur pour chaque province, ainsi que par les articles conférant au gouvernement central le droit de désaveu sur toute loi provinciale. Comme on l'a fréquemment signalé, les auteurs de la constitution de 1867 n'ont pas pris pour modèle le régime fédéral américain, mais bien l'Empire britannique; Ottawa jouerait le rôle de Londres, et les provinces, celui des colonies.

Mais en dépit de tous les efforts pour assurer la prédominance de l'autorité centrale, le régime n'en était pas moins authentiquement fédéral : lorsqu'il y a répartition des pouvoirs, on peut différer d'opinion sur leurs points de partage. En fait, les constituants

ne purent achever leurs plaidoyers en faveur du nouveau régime sans utiliser un langage que devaient reprendre plus tard les champions des droits provinciaux. Cherchant à persuader l'Assemblée canadienne qu'il importait d'accepter les Résolutions de Québec intégralement et sans modification, Macdonald employa lui-même le terme de « traité » pour qualifier l'entente : « [...] si on veut y faire aucune modification sérieuse, chacune des colonies se croira relevée de l'obligation implicite de le considérer comme un traité et pourra à son tour l'amender *ad libitum* au point de vue de ses propres intérêts[8]. » Cartier, pour sa part, parla d'un « traité » et de « foi jurée » entre les parties[9]. Ces arguments furent repris, et même explicités, dans les débats du Parlement britannique lors de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. À la Chambre haute, le secrétaire aux Colonies, lord Carnarvon, déclara :

> Les résolutions de Québec, légèrement modifiées, constituent le fondement de la mesure que j'ai l'honneur de soumettre au Parlement. Toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord *ont accepté ces résolutions, à titre de parties consentantes,* et la mesure qui en découle *doit être acceptée comme traité d'union*[10].

À la Chambre des communes, M. Adderley, sous-secrétaire d'État, exprima des sentiments analogues, mais en des termes fort différents :

> La Chambre pourra nous demander ce qui peut nous amener à intervenir dans une affaire de cette nature. Il sera manifeste, je crois, après réflexion, que l'arrangement étant le fruit de concessions mutuelles de la part des provinces, il faut une *autorité extérieure* pour sanctionner le pacte qu'elles ont conclu [...] Si la fédération en ce cas particulier consiste en un *traité ou pacte* des plus délicats *entre les provinces,* s'il a consisté en un compromis et en concessions mutuelles, il est évident qu'une *tierce partie extérieure* est nécessaire pour sanctionner le *traité entre elles.* Telle est à mon sens la fonction que nous devons remplir en ce qui concerne ce *projet de loi*[10].

Ainsi, quelque argument qu'on ait opposé à la théorie du pacte au cours des années subséquentes, ses adeptes ont toujours su trouver des témoignages à l'appui de leurs positions dans les propos mêmes de ceux qui ont le plus contribué à la rédaction de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Même si ces propos n'avaient pas été tenus, des divergences se seraient élevées au sujet de la répartition exacte des pouvoirs, selon la nouvelle constitution. Comme le note la commission Rowell-Sirois :

> Quel que soit le soin qu'on apporte à répartir les pouvoirs dans un régime fédéral, on ne peut empêcher les difficultés de se présenter quand on vient à appliquer cette répartition aux aspects divers et complexes de la vie sociale[11].

Le régime fédéral du Canada est un exemple remarquable de cette règle. Devant sa structure originale et la répartition inhabituelle de ses pouvoirs, ceux qui étudient le fédéralisme se sentent toujours quelque peu perplexes, ainsi que le fait observer le professeur Wheare, qu'on cite souvent : « [...] it is hard to know whether we should call it a federal constitution with considerable unitary modifications, or a unitary constitution with considerable federal modifications[12]. » Pour le politologue désireux de mettre de l'ordre dans l'histoire par des définitions précises, notre pays est un État « quasi-fédéral ». Mais pour les hommes publics soucieux du bon fonctionnement du régime immédiatement après 1867, il ne s'agissait pas tant d'une définition abstraite que de la réalité du pouvoir politique.

Si l'on a beaucoup parlé du mécanisme de centralisation créé par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, on a accordé moins d'attention aux forces qui détermineraient dans quel sens le mécanisme évoluerait : les partis politiques. Il est concevable, bien que peu probable, que la nouvelle constitution eût pu s'appliquer de façon à satisfaire tout le monde, si le même parti avait été au pouvoir à Ottawa et dans chacune des provinces. Mais c'est là pure spéculation. En fait, Macdonald pensait que dans l'élaboration du nouveau régime, la politique était presque aussi importante que la constitution elle-même, et que les programmes du gouvernement central seraient plus spontanément acceptés si ses amis détenaient le pouvoir dans les provinces. Pour cette raison, il chercha à assurer une relation étroite entre les partis fédéraux et provinciaux par divers moyens : en permettant le double mandat (on pourrait détenir un siège à la chambre fédérale et à l'assemblée législative provinciale); en créant un électorat qui serait déterminé par les autorités fédérales; en promulguant des lois et en exerçant des pouvoirs fédéraux d'une façon favorable à ses partisans politiques. Macdonald ne s'était certes pas trompé; en effet, la Confédération était encore toute jeune quand ses adversaires politiques commencèrent à l'attaquer, ou du moins à s'élever contre l'interprétation qu'en faisait Macdonald. Du même coup, ils s'en prenaient au fondement même de son influence politique : le double mandat, l'électorat fédéral, les lois et programmes du gouvernement fédéral qui les défavorisaient politiquement. On retrouva bientôt les adversaires de Macdonald retranchés dans les capitales provinciales; ils y élaborèrent une théorie de la constitution opposée à celle du parti conservateur fédéral et reposant sur les droits provinciaux et le pacte fédératif. Dès la première décennie du régime, les démarcations politiques se sont nettement dessinées; la question de la primauté fédérale et celle des droits provinciaux demeuraient au centre des débats.

Macdonald n'a jamais caché son attitude vis-à-vis des provinces : il ne fallait pas les traiter en souveraines indépendantes, mais en organismes administratifs semblables, de statut, aux conseils municipaux. Macdonald savait bien, d'autre part, que les provinces pourraient trouver inacceptable ce statut inférieur, mais il était prêt à combattre pour faire accepter son point de vue. En 1868, il écrivait à un député du Québec :

> I fully concur with you as to the apprehension that a conflict may, ere long, arise between the Dominion and the « States Rights » people. We must meet it, however, as best we may. By a firm patient course, I think the Dominion must win in the long run. The powers of the General Government are so much greater than those of the United States, that the central power must win in the long run. My own opinion is that the General Government or Parliament should pay no more regard to the status or position of the Local Governments than they would to the prospects of the ruling party in the corporation of Quebec or Montreal[13].

À cette époque, Macdonald avait déjà fait face à un sérieux soulèvement des provinces et en avait triomphé. En Nouvelle-Écosse, les premières élections depuis le début du régime fédéral avaient abouti à une assemblée législative dominée par le parti antifédéraliste; de plus, à l'exception d'un seul, les députés de la Nouvelle-Écosse au Parlement fédéral étaient du même avis. En février 1868, l'assemblée législative provinciale adoptait à l'unanimité une résolution exposant les griefs de la province et demandant la révocation de l'union. La résolution se fondait sur la thèse selon laquelle la Confédération n'était pas et n'avait jamais été un pacte pour la Nouvelle-Écosse, car l'union lui avait été imposée.

L'article le plus important de la résolution renfermait l'énoncé ci-après :

> Que comme il n'y a pas de statut de la législature provinciale qui confirme ou ratifie l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, et que cet acte n'a jamais été accepté ni autorisé par le peuple – et que le consentement de cette province n'a jamais été donné en aucune autre manière – le préambule de l'acte qui expose que cette province a exprimé le désir d'être confédérée avec le Canada et le Nouveau-Brunswick est dénué de vérité, et lorsque l'on a induit Votre Majesté à croire que cette province avait exprimé un pareil désir, l'on a commis une fraude et une imposture envers Votre Majesté[14].

Il y était dit plus loin qu'une élection avait eu lieu et qu'une majorité opposée à la Confédération avait été portée au pouvoir; que par conséquent l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était déclaré « inconstitutionnel et qu'il ne liait d'aucune façon » (unconstitutional and in no manner binding on) la population de la Nouvelle-Écosse.

Cette résolution, accompagnée d'une pétition, fut envoyée au ministre des Colonies, qui l'accueillit froidement; il estimait qu'il s'agissait là d'une question n'intéressant que le Canada. La solution fut trouvée par négociations directes entre le gouvernement Macdonald et les chefs du parti séparatiste de la Nouvelle-Écosse. Il en résulta des conditions financières plus favorables pour la province et l'entrée du leader anti-fédéraliste, Joseph Howe, dans le cabinet fédéral[15].

Que Macdonald ait pu assez aisément regagner la fidélité de la Nouvelle-Écosse à l'union, temporairement du moins, ce n'est pas cela qui comporte le plus d'intérêt en ce qui concerne le débat sur la nature de la constitution; c'est plutôt la lumière que ce fait a projetée sur la théorie du pacte. La Nouvelle-Écosse niait avoir été partie à un pacte, et son point de vue est corroboré par les événements qui aboutirent à la Confédération. En soutenant qu'elle n'avait pas été consultée, la Nouvelle-Écosse put réclamer et obtenir de meilleures conditions financières. Or, cette conduite suscita la réaction d'une autre province, l'Ontario, qui formula – pour la première fois, peut-être – la thèse des droits provinciaux, sous-tendue par la théorie du pacte. L'Ontario affirmait que le gouvernement fédéral avait outrepassé ses pouvoirs en modifiant unilatéralement les conditions financières convenues en 1867; aussi l'assemblée législative avait-elle adopté une résolution où elle invitait le Parlement impérial à promulguer une loi dont elle formulait ainsi l'objet : « [...] for the purpose of removing any colour for the assumption by the Parliament of Canada of the power to disturb the financial relations established by the British North America Act (1867) as between Canada and the several provinces[16]. » L'opposition libérale exprima à peu près le même point de vue au Parlement fédéral, et celui-ci le fit sien dans une résolution adoptée en 1870[17].

Les incidences du débat sont manifestes. Le gouvernement fédéral avait modifié unilatéralement les dispositions financières de la constitution. L'Ontario, dont le gouvernement en 1869 était libéral-conservateur, s'était élevé contre cette mesure, affirmant qu'un changement de cet ordre nécessitait la sanction des provinces. En 1870, Macdonald laissa la Chambre des communes adopter une résolution semblable, espérant ainsi prévenir d'autres revendications provinciales à l'endroit de la trésorerie d'Ottawa. Or, comme toute déclaration ultérieure sur le caractère définitif des conditions financières, celle-là ne tiendrait qu'aussi longtemps que de nouvelles pressions politiques ne viendraient pas contraindre le gouvernement à en accorder de meilleures[18].

La principale conclusion à tirer de cette affaire, c'est que, suivant les prévisions de Macdonald, le concept des « droits provinciaux » avait pris naissance en même temps que la nouvelle constitution. Le partage des pouvoirs dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sanctionnait celui des fidélités au sein des populations fédérées. Tant que durerait ce partage, il y aurait des appels à la fidélité provinciale comme à la fidélité nationale, et ces appels prendraient souvent la forme de différends relatifs au sens précis de la constitution.

La division constante des fidélités n'était pas manifeste seulement en Nouvelle-Écosse, où elle était radicale, sinon de longue durée. Elle était patente de même en Ontario et au Québec, bien qu'elle s'y exprimât d'une façon plus académique, et que, du moins durant les dix premières années de la Confédération, elle ne s'y manifestât jamais aussi fortement qu'en Nouvelle-Écosse. Pour l'Ontario et le Québec, incontestablement, la Confédération était aussi importante par ce qu'elle séparait que par ce qu'elle unissait. Malheureusement, si l'on mentionne toujours les raisons pour lesquelles le Québec tient à se réserver une bonne part des pouvoirs dans les domaines touchant la survivance canadienne-française, on oublie d'autre part que le Haut-Canada a exprimé lui aussi un vif désir de prendre ses propres affaires en main. Rappelons qu'il avait plus hâte de mettre fin au régime unitaire de 1841 que la partie orientale du Canada-Uni. Il n'y a pas lieu de revenir sur les amères doléances de George Brown, du *Toronto Globe* et du parti réformiste au sujet de la façon dont étaient constamment frustrées les ambitions du Haut-Canada au sein de l'Union. Que l'on déplorât l'injustice d'une représentation égale pour chaque province à une époque où le Haut-Canada surpassait rapidement en nombre le Bas-Canada, ou qu'il s'agît d'un tollé contre la « domination française », il était devenu impossible, en 1865, de résister aux larges secteurs de l'opinion publique du Haut-Canada qui réclamaient une nouvelle forme de gouvernement comportant l'autonomie régionale. Rappelons aussi qu'un secteur de l'opinion publique du Haut-Canada souhaitait ardemment une union entièrement organique, une union législative. Macdonald représentait ce point de vue. D'autre part, ce serait commettre une erreur grave que de méconnaître le sentiment de ses « droits » qu'éprouvait l'Ontario à l'époque des débats sur le projet de confédération. Une fois l'union promulguée, il a même fourni le thème dominant de la politique ontarienne.

Après 1867 comme avant 1867, ce sentiment a eu pour champion le parti réformiste de George Brown, Edward Blake et Oliver Mowat. Dans sa première résolution, en juin 1867, ce parti exposait en termes précis la façon dont il interprétait l'union qu'on était sur le point de proclamer officiellement :

> *Resolved* – That this Convention records its high gratification that the long and earnest contest of the Reform Party for the great principles of Representation by Population, and local control over local affairs, has at last been crowned with triumphant success[19].

Dorénavant, le parti réformiste ontarien se ferait comme le champion de la « compétence provinciale dans les domaines provinciaux » (local control over local affairs), devise assez vague pour susciter une lutte très dure une fois mise au service des intérêts partisans.

Qu'elle le fût, c'était peut-être inévitable, étant donné la nature de l'activité politique à cette époque au Canada. Tout d'abord, le gouvernement de John Sandfield Macdonald, qui a duré de 1867 à 1871 en Ontario, était un allié politique du ministère

fédéral libéral-conservateur, bien qu'il se maintînt sous le couvert d'une coalition. Ceci était entièrement conforme aux vues de sir John A. Macdonald, selon qui des régimes de tendance politique analogue, au fédéral et au provincial, seraient utiles, du moins « jusqu'à ce que la nouvelle constitution se soit consolidée avec le temps » (until the new constitution shall have stiffened in the mould[20]). D'autre part, cela exposait constamment le gouvernement provincial à l'accusation de n'être qu'un instrument d'Ottawa. En deuxième lieu, certains hommes publics profitèrent du régime du double mandat, tant qu'il dura, pour siéger aux deux chambres. Aussi les luttes politiques fédérales se reproduisaient-elles dans les assemblées provinciales, comme d'ailleurs celles des provinces à Ottawa. Par exemple, Blake et Mackenzie reprenaient leurs critiques à l'assemblée législative ontarienne contre l'administration fédérale. Si Ottawa repoussa facilement l'attaque, celle-ci ne tarda pas à prendre une grande ampleur à Toronto.

À la fin de 1871, Edward Blake fut appelé à constituer le premier gouvernement réformiste ontarien. Dans sa première déclaration politique, il résumait l'attitude adoptée par son parti les années précédentes et exposait des principes directeurs pour l'avenir. Il s'exprimait ainsi :

> The first point upon which I desire to state the policy of this administration is with reference to what may be called the external relations of the Province. My friends and myself have for the past four years complained that the late administration was formed upon the principle and the understanding that it and the Government of the Dominion should work together – play into one another's hands – that they should be allies. My friends and myself thought, and my administration now thinks, that such an arrangement is injurious to the well-being of Confederation, calculated to create difficulties which might otherwise be avoided; and that there should exist no other attitude, on the part of the Provincial Government towards the Government of the Dominion, than one of neutrality; that each Government should be absolutely independent of the other in the management of its own affairs. As citizens of the Province of Ontario we are called upon to frame our own policy with reference to our Provincial rights and interests, and to conduct our own affairs; and we deprecate, nay more, we protest most strongly against any interference, we equally protest against the proposition that the Provincial Government ought to interfere as a Government with the affairs of Canada or any of the other provinces[21].

Blake posait en ces termes le principe qui inspirerait les luttes du parti réformiste contre Macdonald, celles du gouvernement ontarien contre Ottawa, pendant 25 ans. L'abolition du double mandat en 1872 ayant contraint Blake à se démettre de la charge de premier ministre de l'Ontario pour gagner son siège fédéral, Oliver Mowat ne tarda pas à se faire le défenseur des mêmes positions et points de vue. Ne se contentant pas de les prendre à son compte, il les développa en tous sens. Il ressort de l'examen des premières années de la Confédération, et davantage encore de celles qui suivront, que la fortune et les ambitions politiques des personnes et des partis ne sauraient légitimement être isolées des arguments abstraits en matière de droits provinciaux.

Les hommes politiques du Québec étaient profondément attachés à l'Union de 1841, vers les dernières années de celle-ci : le principe de l'égalité de représentation leur inspirait un certain sentiment de sécurité. Aux environs de 1865, on reconnaissait que le régime ne saurait se maintenir longtemps sans modification, face à l'instabilité politique, aux difficultés économiques et aux pressions extérieures. Il fallait donc en concevoir un

nouveau qui écartât les difficultés tout en préservant le mode de vie canadien-français. La Confédération, estimaient ses adeptes, correspondait justement à ce besoin. Ils faisaient valoir que les Canadiens français y auraient de nouveau un gouvernement à eux, que Québec redeviendrait la capitale du Canada français. Ils mettaient l'accent sur l'idée de cloisonnement. Mais, au Québec, il se trouvait aussi un groupe puissant pour s'opposer nettement à la Confédération; selon lui, le cloisonnement serait plus illusoire que réel. Or, une fois le projet adopté, il revint à ce groupe de soutenir la thèse des droits provinciaux. Ceux qui s'étaient opposés à la fédération, les « rouges », constituèrent au Québec le noyau du parti des droits provinciaux. Renonçant à leur opposition absolue au régime fédéral, ils ne continuaient pas moins de professer qu'on pouvait craindre le pire, si l'autonomie provinciale ne devenait pas le principe de base pour les Canadiens français. En 1868, *Le Canadien* exposait sans ambages ce point de vue :

> Plus que jamais nous voyons que le régime actuel n'est rien d'autre chose qu'une union législative déguisée. Le pouvoir local est sans force, sans moyens, et tous les jours le pouvoir fédéral enlève une pierre de l'édifice qu'il a construit temporairement. Si la Nouvelle-Écosse a raison de craindre pour son autonomie, que doit espérer le Bas-Canada[22] ?

Toutefois, les « rouges » québécois n'avaient pas été seuls à s'opposer à la fédération. Un second groupe, dont la plupart des membres étaient issus de familles conservatrices, se forma pour publier *L'Union nationale,* journal opposé à la fédération. Il se composait de jeunes gens chez qui le nationalisme l'emportait sur la fidélité à un parti; d'autre part, il ne voulait pas s'associer trop étroitement aux « rouges », qu'on soupçonnait d'anticléricalisme et d'annexionisme[23]. Au cours des premières années de la Confédération, de nombreux membres de ce groupe conservèrent leur méfiance envers le régime, et firent leur la cause des droits provinciaux. Fait des plus intéressants à noter, ce groupe avait tendance à assimiler droits « nationaux » des Canadiens français et droits provinciaux. Beaucoup exprimeraient plus tard cette manière de voir dans un journal influent, *L'Opinion publique,* auquel collaboreraient plusieurs anciens de *L'Union nationale.* L'un des exposés les plus clairs est dû au journaliste Oscar Dunn qui, au cours des années 70, préconisa inlassablement la création d'un parti national pour défendre les intérêts des Canadiens français dans la Confédération. En 1871 il écrivait :

> C'est pourtant à Québec surtout que nous avons besoin de talents et d'esprits solides, car c'est là que se prépare l'avenir des Canadiens français. De la sage administration de nos affaires locales et du fonctionnement parfait du gouvernement provincial dépend l'échec des tentatives qui se feront sans doute plus tard dans le but de transformer la Confédération en une union législative[24].

De plus, un futur premier ministre conservateur du Québec, J.-A. Mousseau, déclarait dans le même journal : « C'est à Québec, à Québec surtout, que se peuvent assurer le maintien, la force et l'avenir de l'autonomie nationale[25]. »

Aux élections de 1871, l'un des adversaires de la Confédération, Louis Jetté, défit sir Georges-Étienne Cartier. Ce n'était là qu'un indice isolé, mais il permettait de prévoir la tournure des événements. Pendant une quinzaine d'années, le thème de l'autonomie provinciale ne mordrait guère sur la population du Québec. C'est que, politiquement, être « bleu à Ottawa, bleu à Québec » présentait beaucoup moins de dangers que la même position en Ontario. Les « bleus » régnèrent constamment à Québec de 1867 à 1886, sauf

durant le bref intervalle du ministère Letellier (1878-1879). Cette année tumultueuse, comme nous le verrons, est peut-être l'exception qui confirme la règle. La puissance des conservateurs au Québec tenait à diverses raisons : la mauvaise réputation des « rouges » dans les milieux cléricaux, la bonne organisation des conservateurs, la division chez les groupes adverses... Mais il demeure que l'étroite alliance entre Québec et Ottawa donna manifestement satisfaction aux Canadiens français jusqu'à ce que se posât une question propre à lier chez eux le sentiment des droits « nationaux » et celui des droits provinciaux. Enfin, ce n'est pas l'effet du hasard si un ancien conservateur, Honoré Mercier, en rupture avec son parti à cause du projet de fédération, réussit à fondre « nationalistes » et « provincialistes » en un seul mouvement.

La création de partis des droits provinciaux dans les provinces entraîna une évolution parallèle sur le plan fédéral. Comme on pouvait s'y attendre, c'est le parti libéral qui joua ce rôle. Les chefs de file libéraux ne perdaient pas une occasion de proposer une théorie constitutionnelle mettant en valeur les provinces. Après que Macdonald eut modifié les arrangements financiers avec la Nouvelle-Écosse, Luther Holton déposa le projet de résolution suivant :

> Que dans l'opinion de cette Chambre, toute modification des arrangements financiers relatifs aux différentes provinces, arrêtés par l'Acte de l'*Amérique du Nord,* à moins qu'elle ne fût faite du consentement de toutes les provinces, tendrait à détruire le système de gouvernement d'après lequel cette Puissance a été constituée[26].

Le principe du consentement unanime pour toute modification de la constitution, bien que rejeté par le Parlement en 1869, fut adopté par les libéraux. En 1871, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ayant été modifié de façon à permettre l'admission de nouvelles provinces, David Mills proposa :

> Que les législatures respectives des provinces maintenant comprises dans l'Union ayant consenti à cette union sur une base fédérale qui a été sanctionnée par le Parlement impérial, cette Chambre est d'opinion que tout changement, au moyen d'une législation impériale, du principe de représentation dans la Chambre des communes tel que reconnu et établi par les clauses 51 et 52 de l'acte de l'*Amérique Britannique du Nord* de 1867, sans le consentement des dites provinces qui étaient parties au contrat, serait une violation d'un principe fondamental de notre constitution, et détruirait l'indépendance et la sécurité des gouvernements et des législatures des dites provinces[27].

La Chambre rejeta de nouveau cet énoncé formel de la théorie du pacte.

La même année, les libéraux lancèrent une attaque contre le régime du double mandat, qu'ils trouvaient néfaste. Quel qu'ait été le principe en cause, est-il besoin de rappeler que les adversaires du double mandat se trouvaient être ceux qu'il désavantageait, alors que ses partisans étaient ceux qu'il favorisait. David Mills, déposant une motion tendant à l'abolir, déclarait ceci : « Tant qu'on n'aura pas complètement séparé les fonctions législatives des assemblées provinciales et celles du Parlement canadien, ces Chambres ne seront pas en mesure d'appliquer convenablement le principe de la Confédération[28]. » Masson, conservateur de langue française, répondit que ce régime donnait pleine satisfaction à la province de Québec, que la motion de Mills n'était qu'une tentative pour imposer les vues de l'Ontario au Québec. Masson était partiellement fondé à croire le Québec satisfait de ce régime, puisque l'assemblée législative du Québec avait repoussé, deux années de suite, un projet de loi analogue.

Le débat de 1871 sur le double mandat à l'assemblée législative du Québec fournit aux libéraux provinciaux l'occasion de définir leurs positions quant aux droits des provinces, et aussi d'expliquer leur conception du régime fédéral canadien. Personne ne fut plus catégorique que Wilfrid Laurier. Il déclara d'abord que le double mandat était incompatible avec la Confédération, « faisceau d'États qui ont ensemble des intérêts communs, mais qui néanmoins, vis-à-vis les uns des autres, ont des intérêts locaux, distincts et séparés. » Puis :

> Pour tous leurs intérêts et leurs besoins communs, les États ont une législature commune, la législature fédérale; pour tous leurs intérêts locaux, ils ont chacun une législature locale et séparée. Dans le domaine respectif de leurs attributions, les législatures, tant locales que fédérales, sont souveraines et indépendantes les unes des autres.

Il terminait par la version québécoise du thème relatif aux droits des provinces : « Avec le simple mandat, Québec est Québec; avec le double mandat, ce n'est que l'appendice d'Ottawa[29]. »

Ce n'est pas, bien entendu, le double mandat en soi qui nous intéresse ici – il sera aboli peu après –, mais les arguments relatifs à la nature de la constitution qui se sont élaborés au cours du débat. Les libéraux considéraient les provinces comme « souveraines et indépendantes » dans les domaines que leur attribuait la constitution, et non pas comme de simples « conseils municipaux » à la façon de Macdonald. À en juger par les débats sur la modification des arrangements financiers et le double mandat, la Confédération aurait été à leurs yeux le fruit d'un pacte entre les provinces. Celle-ci, retenant certains pouvoirs de souveraineté bien définis, auraient délégué les compétences d'intérêt national au gouvernement central.

Toutefois, en dépit des divergences entre libéraux et conservateurs auxquelles donnèrent lieu les relations fédérales-provinciales, jamais au cours de la première année du régime on n'aurait pu expliquer la question par référence aux partis. Dès avant le cinquième anniversaire de la constitution, la question de la prépondérance fédérale et des droits provinciaux s'était déjà compliquée du problème concernant les droits des minorités. L'étude de cette question indique que la simple division en libéraux et conservateurs doit être éclairée, en partie du moins, par une autre opposition, celles des hommes qui exercent de l'influence et de ceux qui n'en ont pas.

La question des droits des minorités se rattache au pouvoir fédéral de désaveu, que nous étudierons au prochain chapitre. Pour le moment, nous pouvons établir deux points. Premièrement, Macdonald estimait ce pouvoir indispensable à l'intégrité du pays et à la primauté du gouvernement fédéral. Comme ministre de la Justice, il posa en 1868 les principes généraux qui devaient, à son avis, régir l'exercice du veto fédéral. Il désigna, à ce sujet, quatre catégories de lois : 1) celles qui seraient totalement illicites ou inconstitutionnelles; 2) celles qui le seraient partiellement; 3) les cas de compétences concurrentes présentant un conflit avec la législation du Parlement central; 4) celles qui toucheraient les intérêts du Dominion dans l'ensemble[30]. Il convient, sans doute, de relever en passant que l'importance de ces principes tient à la fois à leur caractère général, et à ce que la décision à leur sujet appartiendrait non pas à un tribunal, mais au ministre fédéral de la Justice.

Second point à noter dès maintenant, les adversaires de la Confédération, et plus tard les censeurs du gouvernement Macdonald, ont largement attiré l'attention sur la question du désaveu. A.-A. Dorion[31] et Oliver Mowat, qui, fait paradoxal, avaient eux-mêmes parrainé les résolutions sur le désaveu à la conférence de Québec[32], ont attaqué ce droit comme constituant la plus grave menace contre l'autonomie provinciale. On peut donc conclure que les attitudes en la matière tenaient aux positions des partis. Cette déduction n'est que partiellement exacte toutefois, comme en témoignent les questions scolaires du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.

En 1871, un décret de l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick touchant le régime scolaire souleva les protestations des catholiques, qui présentèrent à Ottawa une requête en annulation. Refusant d'exercer le droit de désaveu, Macdonald donna l'explication ci-après :

> Now the provincial legislatures have exclusive powers to make laws in relation to education, subject to the provisions of the 93rd clause of the British North America Act. Those provisions apply exclusively to the denominational, separate, or dissentient schools, they do not in any way affect or lessen the power of such provincial legislatures to pass laws respecting the general educational system of the province. It may be that the Act in question may operate unfavourably on the Catholics or other religious denominations, and if so, it is for such religious bodies to appeal to the provincial legislature, which has the sole power to grant redress.
>
> As, therefore, the Act applies to the whole school system of New Brunswick, and is not specially applicable to denominational schools, the Governor General has, in the opinion of the undersigned, no right to interfere[33].

Une proposition de désaveu ayant été présentée à la Chambre des communes, Macdonald et Cartier défendirent le refus par le gouvernement d'exercer ce pouvoir. Tous deux soutenaient que si l'enseignement n'avait pas été confié à la compétence des provinces en 1867, le Québec ne serait jamais entré dans l'union. Selon une mise en garde de Cartier, approuver une intervention dans cette affaire serait constituer un précédent dangereux pour le Québec. A.-A. Dorion, prenant la parole au nom de l'opposition, se fit insistant : le gouvernement « doit intervenir, car le tiers de la population du Nouveau-Brunswick est traité injustement[34] ».

D'autre part, la Chambre adopta l'année suivante une résolution où elle déplorait la mesure prise par l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Elle y formulait l'espoir que serait réparée l'injustice commise contre la minorité, et proposait qu'on demandât au Comité judiciaire du Conseil privé son avis sur le statut juridique des écoles catholiques au Nouveau-Brunswick. La résolution provoqua une violente protestation de la part du gouvernement de la province. Il mettait de l'avant les funestes conséquences que pourrait avoir la résolution si elle était adoptée, car elle tendait à modifier les fondements mêmes de la Confédération et à « centraliser les pouvoirs au Parlement fédéral » (centralisation of power in the Parliament of Canada[35]).

L'arrivée au pouvoir des libéraux sous Alexander Mackenzie fournit aux amis de la minorité acadienne (de même qu'aux ennemis du parti libéral) l'occasion de mettre à l'épreuve la sincérité des libéraux qui avaient réclamé l'intervention fédérale dans l'affaire scolaire du Nouveau-Brunswick. John Costigan proposa une modification à l'Acte de

l'Amérique du Nord britannique, pour habiliter les autorités fédérales à remanier la législation scolaire au Nouveau-Brunswick. Bien entendu, le gouvernement Mackenzie combattit énergiquement cette proposition; David Mills la qualifia même de « très grave violation du pacte fédératif » (very serious violation of the federal compact[36]).

Certes, l'extraordinaire projet de résolution de Costigan ne se comparait guère à la requête antérieure en désaveu. D'autre part, il s'était produit, en 1877, une affaire offrant un parallèle plus étroit. Cette année-là, on avait réclamé le désaveu de cette loi, que la minorité catholique de l'Île-du-Prince-Édouard considérait comme une violation de ses droits. Dans un rapport expliquant le refus d'Ottawa, Rodolphe Laflamme déclarait :

> [...] however arbitrary or unjust the mode of enforcing it may appear, it would not seem proper for the federal authority to attempt to interfere with the details, or with the accessories of a measure of the local legislature, the principles and objects of which are entirely within their province[37].

Ainsi, dès 1877, la question épineuse du rapport entre les droits des minorités et ceux des provinces s'est posée aux deux partis; l'un et l'autre ont donné la même réponse : les droits des provinces prévalent sur ceux des minorités. Il se passerait une dizaine d'années avant que la question ne soit sérieusement soulevée de nouveau; pendant ce temps, la lutte reprit avec une intensité accrue entre les tenants de la primauté fédérale et les défenseurs des droits provinciaux. Au cours de cette dernière époque, on a avancé peu d'arguments qui n'aient déjà été utilisés dans les discussions de la première décennie de la Confédération.

Si les hommes politiques fédéraux pouvaient en venir aux prises et parfois échanger de durs coups au sujet des droits des provinces, le gros de la lutte allait se dérouler entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Toutefois les mêmes opinions politiques divisaient les adversaires; en effet, entre 1870 et peu après 1880, un mouvement des droits des provinces naquit et se développa, qui se composait surtout des partis libéraux provinciaux, et qui atteignit son point culminant à la conférence interprovinciale de 1887.

Il n'est pas facile d'expliquer, sinon de façon partielle, le renouveau du loyalisme provincial qui se produisit dans les années 70 et 80. Tout d'abord, même si les Pères de la Confédération espéraient substituer une « nouvelle nationalité » aux fidélités provinciales, cette évolution s'énonçait mieux qu'elle ne se réalisait. Il ne faut pas s'en étonner, à vrai dire, car chacune des provinces avait un long passé, tandis que le Dominion était de création récente. Le brillant Christopher Dunkin, dans un discours contre le projet de fédération, avait prophétisé, en 1865, que la nationalité nouvelle serait une fleur fragile. Et s'expliquant, il avait dit :

> Dans notre société, nous comptons un bon nombre des nôtres dont la pensée nationale et le cœur même sont à Londres; un grand nombre d'autres encore dont les sympathies se concentrent sur Québec, et qui, entraînés par la force de leurs sentiments, portent leurs regards vers Paris; d'autres aussi, et ils sont nombreux, dont les yeux se baignent de larmes au seul souvenir de la Verte Erin; et enfin, il existe une certaine classe de nos compatriotes qui ont un faible pour Washington; mais est-il un grand nombre d'entre nous qui soient sincèrement attachés à la cité d'Outaouais, le siège de la nouvelle nationalité que l'on veut créer ? Dans un temps à venir quand les populations auront mûrement réfléchi sur ces questions qui soulèvent les préjugés nationaux, qui enhardissent les passions, l'idée de notre nationalité paraîtra assez étrange ! Il se sera alors formé une autre nationalité plus ancienne qui tiendra la première place dans le cœur du peuple[1].

Si clairvoyant qu'il se soit montré par ses observations, le réaliste Dunkin n'avait pas perçu tout le loyalisme des Nord-Américains britanniques envers les provinces.

Enfin, la crise économique qui sévissait au Canada au début des années 70 contribua largement à affaiblir le sentiment national qui perçait aux premières années de la Con-

fédération. Ce fait et ses conséquences sont relevés dans le rapport Rowell-Sirois :

> La simple mention de la longueur de la crise donne une faible idée de ses répercussions sur la vie des gens. La politique du gouvernement fédéral avait imposé de lourdes dettes à la population et n'avait pas réussi à ramener la prospérité. Le seul grand remède que le Dominion avait pu proposer était la politique nationale de 1879. Dans les circonstances, les groupements de population durent se débrouiller de leur mieux, et attendre des provinces l'aide qui ne leur venait pas du Dominion. Les gouvernements provinciaux s'efforcèrent d'encourager la mise en valeur de leurs territoires encore vierges par la construction de voies ferrées et un programme d'immigration. Mais la plupart eurent tôt fait de découvrir quelle camisole de force leur avait été imposée par le régime financier de la Confédération. L'agitation grandit en faveur de conditions plus avantageuses et il en résulta des conflits avec le Dominion. Devant l'insuccès des mesures économiques du Dominion, si étroitement liées au nouvel intérêt national, l'installation d'un fort sentiment national fut retardée; et les intérêts et le patriotisme d'ordre local commencèrent à se réaffirmer[2].

Finalement, ainsi que nous l'avons avancé plus haut, on aurait tort de sous-estimer le rôle des rivalités entre partis politiques dans l'essor des droits provinciaux. Ne nous étonnons pas non plus que la bannière des droits provinciaux ait été déployée d'abord en Ontario, après la conquête du pouvoir par les libéraux, que le parti libéral ait utilisé les mêmes armes au Québec dans sa lutte pour le pouvoir, qu'en Nouvelle-Écosse et au Manitoba les droits provinciaux aient constitué le premier article au programme du parti libéral. Mais tout cela ne saurait établir si le sentiment des droits provinciaux a précédé ou suivi la naissance du parti libéral. Chose manifeste, cependant, une fois que le parti libéral eut pris le pouvoir dans plusieurs provinces, les conservateurs fédéraux se sentirent dans l'obligation pressante de défendre leur conception de la primauté d'Ottawa. Quand les gouvernements libéraux des provinces eurent trouvé un appui dans les décisions rendues par le Comité judiciaire du Conseil privé, le thème de la primauté fédérale fut sérieusement battu en brèche.

Il était inévitable, semble-t-il, que la province la plus riche, celle qui dépendait le moins de l'aide financière fédérale, fût le premier et le plus efficace bastion des droits provinciaux. Aux lendemains de 1867, l'Ontario était la province la plus riche en fait et en puissance. Elle l'emportait de même sur les autres par la bonne organisation de son gouvernement et de ses finances publiques. Aussi se préoccupait-elle non pas d'obtenir des autorités fédérales de nouvelles concessions financières, mais de veiller à ce qu'elles n'en accordent pas – à ses dépens – de plus favorables aux autres provinces. Elle tenait aussi à conduire ses propres affaires, et dans la mesure du possible, à diriger son développement sans ingérence fédérale. Voilà cependant qui est bien abstrait, et qui peut tout expliquer ou ne rien expliquer du tout, si l'on ne rappelle pas les éléments politiques et personnels. Par exemple, pour comprendre l'acrimonie du différend entre Toronto et Ottawa, il faut se souvenir que Macdonald et Mowat appartenaient à des partis différents, étaient par tempérament fort éloignés l'un de l'autre, et avaient eu longtemps des relations tendues. Comme pour la plupart des querelles à propos de grands principes politiques, des mobiles complexes intervenaient dans l'opposition entre la prépondérance fédérale et les droits provinciaux.

Le différend entre Toronto et Ottawa portait principalement sur trois questions générales, dont deux présentant plusieurs aspects particuliers. Toutes avaient trait à

l'exercice des pouvoirs fédéraux qui, selon Mowat, gênait d'une façon inadmissible les gouvernements provinciaux et menaçait leur autonomie. Les litiges avaient trait à la fonction de lieutenant-gouverneur, au droit fédéral de désaveu et au conflit de frontière entre le Manitoba et l'Ontario. J. D. Morrison a examiné chacune de ces questions dans une étude qui a été publiée. Les considérations qui suivent sont, pour une bonne part, un résumé de l'ouvrage; nous y réduisons le détail à des proportions commodes et nous nous attachons surtout au concept des droits provinciaux[3].

Comme Morrison l'a clairement démontré, le conflit de frontière avec le Manitoba ne mettait pas en cause les droits provinciaux du point de vue constitutionnel. Néanmoins, il constitue un arrière-plan utile et explique en bonne partie l'âpreté qui caractérisait les combats relatifs à des questions plus abstraites. Réduite à sa donnée la plus simple, la question concernait la frontière du nord-ouest de l'Ontario, qui n'avait pas encore été établie. En accédant au pouvoir en 1872, les libéraux avaient répudié les premières mesures prises par le ministère de John Sandfield Macdonald pour régler la question. À leur tour, quand ils reprirent le pouvoir à Ottawa, les conservateurs rejetèrent l'accord auquel avait abouti une commission d'arbitrage créée par les administrations Mowat et Mackenzie. En 1881, Macdonald tenta de conclure l'affaire par une loi tendant à prolonger la frontière orientale du Manitoba, mais la solution se révéla inacceptable pour l'Ontario. En 1884, à la suite d'une situation voisine de la guerre civile dans le territoire qu'on se disputait, on convint de saisir du différend le Comité judiciaire du Conseil privé, qui rendit une décision favorable à l'Ontario. Macdonald, en fait, refusa de la reconnaître, et il fallut en obtenir une deuxième, en 1888, pour clore l'affaire. Il est facile de comprendre qu'un différend de cette nature, bien qu'exposé sommairement aujourd'hui, ait pu engendrer un climat de méfiance entre le gouvernement central et l'Ontario. La conclusion raisonnable de Morrison semble tout à fait fondée :

> The blame for this delay and for the animosities thereby engendered cannot be laid wholly on one side or the other; rather it must be attributed to the mutually antagonistic aims of Ontario and the Dominion, complicated by the personal antagonism between Mowat and Macdonald and by the rivalry, jealousy, and « fear of domination » which exercised the Provinces of Ontario and Quebec[4].

Voilà l'arrière-plan des débats constitutionnels relatifs à la fonction de lieutenant-gouverneur et au droit fédéral de veto.

Un auteur qui fait autorité a écrit : « [The office of the Lieutenant-Governor], in theory at least, was an integral part of the scheme which was designed in 1867 to assure the paramountcy of the central government in the federation[5] ». Mowat estimait que pour bien établir l'autonomie des provinces, il fallait modifier le statut du lieutenant-gouverneur. On voulait que celui-ci représentât la reine dans la province, au même titre que le gouverneur général dans les affaires fédérales. Ce dessein allait à l'encontre de la conception primitive, qui faisait du lieutenant-gouverneur un fonctionnaire du gouvernement fédéral dans la province.

Le différend relatif au lieutenant-gouverneur surgit à propos d'une affaire de favoritisme, comme il arrive souvent dans le domaine constitutionnel. Il s'agissait du pouvoir pour la province de nommer un conseil de la reine. Dès 1872, l'Ontario et le gouvernement fédéral s'étaient déjà trouvés en désaccord sur la question de savoir si le lieutenant-gouverneur était habilité à le faire. Sauf ceux dont nous allons faire état, les

détails de l'affaire ne comportent guère d'intérêt. L'assemblée législative ontarienne, qui estimait vraisemblablement qu'Ottawa avait donné son accord, adopta en 1873 une loi sur la question du conseil de la reine. Or, en 1886, le gouvernement fédéral résolut de ne pas faire cas de ce conseil de création provinciale. Voyant là un renversement d'attitude, Mowat, fort irrité, rédigea une protestation où il exposait sa façon de concevoir le statut du lieutenant-gouverneur :

> The position of my Government is, that the Lieutenant-Governor is entitled *virtute officii*, and without express statutory enactments, to exercise all prerogatives incident to Executive authority in matters over which Provincial Legislatures have jurisdiction; as the Governor-General is entitled *virtute officii* and without any statutory enactment, to exercise all prerogatives incident to Executive authority in matters within the jurisdiction of the Federal Parliament[6]...

Bref, le lieutenant-gouverneur aurait eu un statut comparable à celui du gouverneur général, plutôt qu'à celui d'un fonctionnaire du gouvernement fédéral.

Bien que ce différend ne se soit pas terminé là, cet extrait illustrera assez bien comment Mowat concevait le poste de lieutenant-gouverneur ainsi que la place des provinces dans la Confédération. Mowat apporta à cette question sa ténacité habituelle, au cours de nombreuses contestations, puis il en fit saisir la conférence interprovinciale de 1887. Si le gouvernement fédéral n'accepta jamais la conception de Mowat en ce qui concerne la charge de lieutenant-gouverneur, le Comité judiciaire du Conseil privé l'entendit avec plus de bienveillance, comme il ressort de la cause de 1892 entre les liquidateurs de la Banque maritime du Canada et le Receveur général du Canada (The Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. the Receiver General of Canada).

Et pour ce qui est du différend relatif au droit fédéral de désaveu, il semble inutile de l'examiner dans le détail, car Morrison et La Forest en ont déjà fait l'analyse[7]. Il reste à étudier, non pas les divers points du plaidoyer ni les subtilités juridiques, mais bien la part du différend dans l'élaboration de la thèse autonomiste.

L'Ontario entendait s'élever contre l'exercice du droit de désaveu par le gouvernement fédéral, même pendant le régime de John Sandfield Macdonald, mais ce n'est qu'au moment où Mowat accéda à la fonction de premier ministre de la province que l'affaire prit vraiment de l'importance. Là encore, il y avait un enjeu matériel considérable[8]. L'affaire commença par le désaveu d'une loi ontarienne sur la déshérence et la confiscation. En désavouant cette loi, conçue pour apporter des revenus à la trésorerie provinciale, le ministre fédéral de la Justice déclara qu'elle constituait un empiétement sur les prérogatives constitutionnelles du gouverneur général et sur les compétences fédérales en matière de procédure pénale[9]. Mowat répondit que les provinces avaient exercé leur autorité dans ces domaines avant la Confédération et qu'elles avaient conservé ce pouvoir. Il esquissa ensuite, dans l'important paragraphe ci-dessous, sa conception des fondements juridiques de la Confédération :

> Either [...] escheated and forfeited property belongs still to the provinces, or the Crown at Confederation resumed all provincial rights which the Confederation Act did not deal with, an alternative which is wholly unsupportable, and which the undersigned trusts the authorities of the Dominion, as well as those of the provinces, will at all times unite in repudiating. The undersigned assumes it to be undeniable that all rights of the provinces as they existed before Confederation have, by the Confederation Act, been divided between the Dominion and the

provinces, and that whatever has not been given to the former is retained by the latter[10].

À cela, le ministre fédéral de la Justice rétorqua, évidemment, qu'au contraire tout droit non attribué aux provinces revenait à Ottawa[11]. Fait à noter, au moment de cet échange, le ministre de la Justice A.-A. Dorion faisait partie d'un gouvernement libéral. Il est ainsi évident que les libéraux fédéraux, tout disposés qu'ils fussent à faire des droits provinciaux leur cheval de bataille, n'allaient pas jusqu'à accepter la position extrême de Mowat sur les droits indéterminés. Pendant presque toute la durée du ministère de Mackenzie, la question du droit fédéral de désaveu ne souleva guère de difficultés sérieuses, bien qu'Edward Blake n'hésitât aucunement à menacer d'y recourir[12].

Ce n'est qu'après la victoire écrasante de Macdonald aux élections de 1878 que le conflit à ce sujet passe au premier plan des rapports entre Ottawa et Toronto. Si divers points de la législation ont été contestés, celui qui éclaire le mieux la conduite et les thèses des deux parties avait trait à une loi promulguée par l'Ontario en 1881 : An Act for Protecting the Public Interests in Rivers, Streams and Creeks. L'essentiel de l'affaire se rapportait à la requête d'une entreprise d'exploitation forestière appartenant à un certain Caldwell, réputé partisan de Mowat; cette entreprise désirait utiliser un cours d'eau déjà aménagé pour le flottage de billes par un dénommé McLaren, considéré comme conservateur. Or cette loi ontarienne accordait à tous le droit d'utiliser le cours d'eau en question.

Le ministre fédéral de la Justice opposa son désaveu, statuant que cette loi enlevait la jouissance d'un bien à une personne pour la donner à une autre, ce qui constituait une violation flagrante du droit privé et de l'équité naturelle[13]. La riposte du gouvernement ontarien, qui ne se fit pas attendre, porta sur un point fondamental : le droit pour le gouvernement fédéral de rendre un jugement en un domaine aussi critique et controversé. Y étaient aussi exposées sans ambages les conceptions de la province sur la nature de la Confédération :

> The Confederation Act was intended to give practical effect to the exercise of the fullest freedom in administration and control in local matters within each Province, which was the main object of Quebec and Ontario, especially, in seeking such union. This fundamental principle of local self-government runs through the whole of this constitutional Act, and in order that it may be preserved intact, the utmost vigilance on the part of every Province should be constantly alive to every attempt of the Central Government to transfer the control of Local Affairs from the Government having the greatest interest in them, and possessing the fullest knowledge of them, and under a direct responsibility to the people of the Province, to a Government which necessarily has the least knowledge of, and the smallest interest in, such matters[14].

Aux deux sessions subséquentes de l'assemblée législative ontarienne, la loi fut de nouveau adoptée, mais elle essuya toujours le désaveu fédéral. Mais, promulguée encore une fois en 1884, elle fut finalement acceptée. Au cours de cette chaude lutte, le principe de souveraineté pour la province autonome fut précisé. À la session de 1882-1883, Mowat explicita son opinion : le droit fédéral de désaveu, tel qu'il avait été exercé dans l'affaire des cours d'eau ontariens, détruisait complètement le régime fédéral. Il déclarait :

> The principle involved in this disallowance was of the gravest character. It destroyed the self-government they thought they had secured by the British North

> America Act. It involved the admission that the functions of the Federal Government are to examine each act of that Legislature, and if they disapproved of it, veto it[15].

Les questions impliquées notamment par la loi ontarienne sur les cours d'eau empiétaient, bien entendu, sur l'activité politique fédérale. À Ottawa, les opinions se partageaient en fonction des partis. Traitant ce sujet en 1882, Wildrid Laurier fit un éloquant plaidoyer en faveur d'une attitude non partisane; il destinait surtout son appel à ses collègues du Québec. « Il peut arriver un jour que l'on s'immisce dans les affaires de notre province, et alors si nous n'obtenons pas la justice à laquelle nous devrions nous attendre, nous n'aurons qu'à nous en prendre à nous-mêmes[16]. » M. Mousseau, conservateur du Québec, ne prisait pas ce point de vue; selon lui, la sécurité des droits du Canada français incombait aux autorités fédérales.

> Et bien ! je suis heureux qu'il y ait dans notre constitution deux grandes sauvegardes qui assureront le succès de la Confédération; la première, c'est que le Parlement fédéral peut destituer les lieutenants-gouverneurs, et la seconde que nous pouvons désavouer les bills passés par les législatures locales[17].

Il serait difficile de trouver une défense plus ferme de la prédominance dont le gouvernement central jouirait dans le régime fédératif. Les deux questions que Mousseau avait sans doute à l'esprit : l'affaire Letellier et la loi ontarienne sur les cours d'eau, se rattachaient autant à des considérations de parti qu'à la théorie constitutionnelle.

L'année même où la loi sur les cours d'eau échappa à l'annulation fédérale, il survint un nouveau différend où principes constitutionnels et favoritisme politique étaient de nouveau imbriqués. En 1884, l'assemblée législative ontarienne adopta une loi touchant les droits sur les licences (Act Respecting Licensing Duties). Celle-ci fut aussitôt frappée d'annulation. Elle était une riposte de Mowat à la loi sur les licences qu'Ottawa avait adoptée l'année précédente pour tenter d'infirmer un statut ontarien de 1875.

Morrison a bien résumé la question : « [...] it was less a constitutional dispute on the subject of disallowance than a political struggle for control of the patronage involved in supervising the liquor trade[18]. »

Une nouvelle complication survint : dans la cause de Hodge contre la Reine, en 1883, le Comité judiciaire du Conseil privé déclara valide la loi ontarienne de 1875. Le gouvernement fédéral aurait eu l'intention de ne pas tenir compte de cette décision[19]. Finalement cette querelle plutôt sordide fut réglée par les tribunaux en faveur de l'Ontario. Dans un discours à la Chambre, Mowat tira de cette affaire une conclusion non équivoque :

> I think the veto power is a bad thing, and stands in the way of the prosperity of this Province, and I think every Province should desire it to end. I think experience shows that it was a mistake to give it to the Dominion authorities. I am sure that Confederation would not be weakened if it were taken away, and I desire it should be taken away. I desire it to be taken away because I wish our Province to improve at its greatest possible pace, so that it may come to the greatest possible strength[20].

Déjà en 1884, Mowat avait gagné une bonne partie de son combat. Il entendait néanmoins le poursuivre plus loin, d'autant plus que dorénavant il aurait des alliés dans les autres provinces, notamment le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba. Chacune des quatre provinces avait ses propres griefs, mais en 1887, toutes attribuaient volontiers leurs difficultés au paternalisme du gouvernement fédéral à leur endroit.

Au Québec, les origines de la thèse des droits provinciaux étaient liées aux luttes politiques du jour, comme en Ontario et peut-être même plus qu'en Ontario, car si tous les partis québécois se disaient défenseurs de l'autonomie, tous étaient éventuellement prêts à oublier ce principe en échange du pouvoir. Il en était ainsi des particuliers. *L'Opinion publique,* journal indépendant, publia, sur la question scolaire du Nouveau-Brunswick, deux points de vue fort révélateurs. Le gouvernement fédéral, en refusant en 1872 d'annuler la loi scolaire de cette province, fournit à L.-O. David l'occasion de signaler la justesse de tous ses avertissements de 1867. Et celui-ci, se gardant bien de mentionner sa principale raison de s'opposer à la Confédération en 1867, soit la puissance excessive du gouvernement fédéral, déclara :

> Ceux qui se moquaient de nous en 1866, parce que nous disions, en combattant la Confédération, que le droit de veto ne fonctionnerait qu'en faveur de la majorité anglaise et protestante, nous permettront-ils de lui [*sic*] demander en passant qui avait raison[21].

Dans le même journal, quelques mois plus tard, J.-A. Mousseau soutenait la thèse opposée; il signalait que les Canadiens français se mettraient dans une situation difficile en réclamant l'intervention du gouvernement fédéral au Nouveau-Brunswick. Ce serait créer un précédent peu souhaitable, dont le même gouvernement s'autoriserait peut-être un jour pour s'immiscer dans les affaires du Québec[22].

En fait on n'avait pas tiré de ces débats tout le parti possible, notamment à propos de la constitution et des droits des provinces. En 1874, le journaliste Oscar Dunn montra d'une façon intéressante à quoi se prêtait la théorie du pacte. Une difficulté avait surgi entre le gouvernement libéral d'Ottawa et la Colombie-Britannique quant à l'exécution de l'accord touchant la construction du chemin de fer Pacifique Canadien. Cet accord était l'une des conditions d'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération; mais le ministère Mackenzie, aux prises avec une diminution de ses ressources financières, entendait modifier ces conditions. Dunn demanda s'il n'y aurait pas là pour la Colombie-Britannique motif à sécession. Il écrivit :

> La constitution, il est vrai, fait du Pacifique une condition spéciale de l'entrée de la Colombie; mais en fait-elle vraiment la condition principale, essentielle ? Il nous semble plutôt que l'idée principale du pacte fédératif est l'idée nationale, l'idée de fonder un pays, une grande patrie, une nouvelle nationalité dans le monde... Si l'on admet ce point de départ, si on laisse cette formule première au frontispice de nos institutions, le pacte fédéral devient facile à interpréter. Constituer un pays nouveau en est le terme auquel toutes ses clauses sont subordonnées... Organiser un peuple, voilà le but; construire le Pacifique, voilà le moyen d'y arriver. Et si tel est le cas, cette entreprise peut bien être considérée comme un étai nécessaire, mais non pas comme une fondation première, comme la condition primordiale du contrat de confédération, et, par conséquent, la législature fédérale, en tant que représentant des provinces intéressées au même degré dans ce contrat, pourrait modifier les détails de la construction du Pacifique sans donner par là à la Colombie le droit de sortir de l'Union[23].

Il va sans dire qu'il était plus facile de soutenir ce point de vue au Québec qu'en Colombie-Britannique.

D'ailleurs, même à l'occasion d'événements qui se déroulent plus près des intéressés, on ne trouve guère plus de consistance dans les discussions sur la constitution, les pouvoirs fédéraux et les droits des provinces. Rien ne le démontrera mieux que deux controverses

sur le rôle du lieutenant-gouverneur. La première a été provoquée, en 1874, par des révélations sur le prétendu « scandale des tanneries » qui contraignirent le ministère Ouimet à démissionner. Quand se posa la question de savoir quels hommes politiques on inviterait à former le nouveau gouvernement, les libéraux prirent pour principe que le lieutenant-gouverneur, en qualité de fonctionnaire fédéral, devait suivre les instructions d'Ottawa, quelles qu'elles fussent. Rappelons que c'est Mackenzie qui dirigeait le gouvernement fédéral à cette époque. Un point de vue fut exposé dans une série de lettres, parues dans *L'Événement* sous la signature de « Quelques députés ». Robert Rumilly en attribue la paternité au libéral bien connu, François Langelier. « Le lieutenant-gouverneur est l'officier, le représentant de l'Exécutif fédéral dans le gouvernement local », écrit l'auteur. « Il est là pour gouverner la province au nom du gouvernement fédéral. Il doit donc la gouverner suivant les vues de ce gouvernement[24] ». Telle était la position des libéraux, et il est sûr qu'Oliver Mowat ne l'aurait pas reconnue.

Du côté conservateur, on exprima un point de vue qui eût étonné également sir John A. Macdonald. Oscar Dunn, se prononçant pour le choix du conservateur Boucherville et contre celui du libéral Joly, faisait valoir que le lieutenant-gouverneur, bien que désigné par Ottawa, tenait son autorité de la province et n'avait pas à prendre en considération les directives fédérales. Il terminait sa thèse en évoquant le spectre de l'union législative, épouvantail de tout champion des droits provinciaux : « Avant 1867, on a prétendu que notre confédération n'était qu'une union législative déguisée; il faut avouer que si aujourd'hui l'on parvient à faire triompher cette doctrine de la sujétion des lieutenants-gouverneurs, personne ne parlera davantage de déguisement, l'union législative sera fait accompli[25] ». L'intention manifeste de l'auteur, à l'endroit des « rouges », était de retourner le fer dans la plaie. La conservatrice *Minerve* ajouta encore à l'irritation en signalant les dangers du thème « rouge à Ottawa, rouge à Québec ». « Si M. Joly et ses amis montaient au pouvoir à Québec, ce serait pour se constituer les humbles valets de MM. Mackenzie et Fournier. L'exploitation de notre province, commencée à Ottawa, se continuerait à Québec. En réalité, ce seraient MM. Fournier, Geoffrion et Laflamme qui gouverneraient[26] ».

Cinq ans après la controverse de l'affaire Ouimet, le rôle du lieutenant-gouverneur souleva une querelle beaucoup plus violente. Celle-ci est bien conforme à la définition des partis de l'époque, que Rumilly appelle des « églises sans dogmes, mais non sans mystique[27] ». L'affaire commença en 1878 par le « coup d'État » du lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just. Celui-ci, nommé par le gouvernement Mackenzie, prit la décision de dissoudre le ministère conservateur dirigé par Charles Boucher de Boucherville. Il voulait recourir à cette mesure plutôt que d'accepter son avis sur la loi des chemins de fer adoptée par l'assemblée législative[28]. Henri Joly de Lotbinière, le libéral appelé à former le gouvernement, défendit la position de celui-ci et la décision du lieutenant-gouverneur en ces termes :

> En vertu de la constitution nous jouissons de l'autonomie, du droit de nous gouverner nous-mêmes; et dans la sphère de nos attributions nous ne sommes, comme gouvernement, inférieurs à aucun gouvernement. La Province de Québec traverse en ce moment une crise qui met son autonomie en danger. La tentative que l'on a faite pour obtenir la destitution du lieutenant-gouverneur constitue un danger pour notre indépendance provinciale. Mes honorables amis de la gauche considèrent

le lieutenant-gouverneur comme un simple serviteur du pouvoir fédéral. Je suis d'un avis contraire[29]...

À Ottawa, les conservateurs s'élevèrent avec irritation contre la décision du lieutenant-gouverneur, et déposèrent une motion condamnant la mesure. Les libéraux, alors au pouvoir sous Mackenzie, durent repousser le projet de résolution, bien qu'il fût embarrassant de défendre l'acte quelque peu arbitraire de Letellier. Le parti à prendre dans cette situation embarrassante était d'invoquer les droits provinciaux. « Rien ne saurait être aussi fatal à l'autonomie provinciale, qui existe en vertu de l'Acte de la Confédération, qu'une intervention aussi peu sage et peu justifiable dans le fonctionnement régulier qui en résulte », déclara le premier ministre Mackenzie[30].

Peu après eurent lieu les élections au Québec, puis les élections fédérales. Elles aboutirent à une impasse dans la province et portèrent les conservateurs au pouvoir à Ottawa. Le corps électoral n'ayant pas écarté Joly, ni Letellier par voie de conséquence, les conservateurs québécois demandèrent un appui à leurs alliés fédéraux. On ne trouve guère d'arguments d'ordre philosophique, voire constitutionnel, dans les lettres que Macdonald recevait de partisans québécois qui réclamaient la révocation du lieutenant-gouverneur en faute. Mousseau écrivait : « You see Sir, I am dealing only with the political aspect of the *coup d'État* and removal. I leave to you the constitutional aspect. But I cannot help saying what everybody says : « If Letellier did not do enough to deserve being *kicked out* what must he do[31] ? » Chapleau aurait été plus subtil :

> Le temps serait mal choisi pour apprendre à la Province de Québec que le Lieutenant-Governor [*sic*], qui lui est périodiquement imposé par les autorités fédérales, est sûr de l'impunité tant qu'il ne dérange pas, d'une manière absolue et directe, les opérations politiques du cabinet fédéral, et que l'autonomie politique de la Province est à [sa] merci, sans crainte de censure pour l'acte qui la viole, pourvu que l'officier fédéral réussisse *ensuite* à s'acheter un semblant de la majorité dans la Chambre d'Assemblée[32].

Macdonald vacilla; le réalisme de la politique québécoise allait trop loin pour le vieux chef lui-même. Il n'hésitait pas à croire que le gouvernement fédéral possédait le droit de déposer le lieutenant-gouverneur, mais il ne voulait pas ranimer la question épineuse des droits provinciaux. Finalement, on convint de la marche à suivre. En mars 1879, Mousseau déposa à la Chambre des communes une motion tendant à faire démettre Letellier. Le débat auquel cette mesure donna lieu permit d'enrober tous les changements dans les thèmes de l'autonomie provinciale et des pouvoirs fédéraux. La résolution fut adoptée. À la suite d'une contestation compliquée avec le gouverneur général, qui s'opposait à la révocation, on démit finalement Letellier de son poste[33], mais non sans saisir Londres de la question. Le ministère des Colonies confirma Ottawa dans sa prétention de pouvoir démettre un lieutenant-gouverneur, ne serait-ce que parce qu'il « porte une cravate noire alors qu'on voudrait lui en voir porter une bleue » (if he wears a black cravat, and they wish him to wear a blue one[34]). Sauf pour ce qui est de l'une des deux couleurs, la phrase s'applique littéralement aux événements.

La thèse de l'autonomie provinciale illustre on ne peut mieux, dans l'affaire Letellier, la subordination des principes constitutionnels aux intérêts politiques. Manifestement, on improvisait de subtils arguments constitutionnels au gré de besoins politiques variables. Après 1878, le débat sur l'autonomie s'intensifiant et les finances provinciales devenant

de plus en plus précaires, les hommes politiques du Québec firent de l'affaire Letellier un véritable dada.

Les difficultés financières que le gouvernement provincial ne cessait d'éprouver au Québec étaient attribuables au moins à trois causes. En premier lieu, la province ne possédait pas, comme l'Ontario, d'institutions municipales capables de supporter une partie des dépenses publiques. Deuxièmement, le Québec, comme les autres provinces, répugnait à exercer son droit à l'imposition directe; ce serait là une question d'une grande importance politique dans les années 80. Finalement, le gouvernement du Québec, malgré l'état de ses finances, se montrait généreux, pour ne pas dire prodigue, dans son appui à la construction des chemins de fer. Aussi le Québec se trouva-t-il, à diverses reprises, dans l'obligation de réclamer au gouvernement fédéral un relèvement de son subside, ou un arrangement financier spécial. Durant la décennie entière, le trésorier provincial signala, dans presque tous ses discours sur le budget, l'insuffisance du subside fédéral. La question de l'autonomie était spontanément reliée à la question financière : il n'y avait pas d'autonomie possible, bien sûr, pour une province incapable de se suffire pécuniairement[35].

Le débat sur l'adresse en réponse au discours du Trône de 1881 fournit un exemple des problèmes que pouvait poser la gêne de la trésorerie provinciale. Quant au discours même, il présentait sous un jour brillant les réalisations passées de la province et ses perspectives d'avenir. Le chef de l'opposition, Joly, ne se laissa pas impressionner. Il ouvrit le feu en évoquant le préjudice que l'affaire Letellier avait fait subir à l'autonomie de la province et passa ensuite à la question financière :

> Nous sommes arrivés à une position critique. Après quatorze années d'autonomie provinciale, nous avons en face de nous un état de choses terrible et il est plus que probable que la province ne pourra sortir des embarras financiers où elle se trouve et faire honneur à ses engagements qu'en ayant recours à la taxe directe[36].

Mercier, beaucoup plus vif que Joly pour saisir les incidences « nationales » de toute situation politique, proposa au cours de la même session la création d'un comité qui étudierait la situation financière et recommanderait des solutions. Pour lui, il s'agissait de choisir entre de meilleures conditions de la part d'Ottawa et le recours à l'impôt direct. Nous estimons importante l'intervention où il a expliqué pourquoi, à son avis, le Québec recevait un traitement moins satisfaisant que les autres provinces :

> Et il est bien permis de dire après ce qui s'est passé depuis quelques années à Ottawa, que nous n'obtiendrons rien de ce côté. Tous les gouvernements qui s'y sont succédé depuis les premiers jours de la Confédération ne se sont guère occupés de notre province. Pourquoi ? C'est bien simple. La majorité est anglaise dans la Puissance, et elle est canadienne-française dans la Province de Québec. Nous sommes la minorité et il nous faut subir la loi du plus fort. Elle est inexorable et ses conséquences sont inévitables. Nous avons fait une union désavantageuse, nous l'avons accomplie, nous devons la subir en silence et tout ce que nous avons à faire c'est de tâcher de l'améliorer nous-mêmes par nos propres ressources, avec intelligence et patriotisme, et sans compter sur les autres. Le jour où il faudra compter fatalement et inexorablement avec le gouvernement d'Ottawa comme notre seule ressource pour nous tirer des embarras financiers dans lesquels on se trouve, ce jour-là marquera notre déchéance nationale[37].

Le gouvernement, certes, repoussa ces allégations, mais les mêmes sujets reviendraient dans les débats au cours des années.

Vers 1884, la situation avait atteint une telle gravité que le gouvernement provincial dut utiliser toutes ses ressources et toute son énergie pour obtenir une concession d'Ottawa. Il semblerait que le plus gros atout dans cette bataille était celui qu'avait prévu Cartier dans les débats sur la Confédération : la forte délégation que le Canada français aurait toujours au gouvernement fédéral.

Ni les précisions sur la dette du Québec ni les raisons mises de l'avant par la province pour obtenir un rajustement de son subside n'entrent dans le cadre de cette étude[38]. Ce qui nous intéresse, c'est la méthode pour obtenir une concession financière. Il convient de mentionner cependant que les difficultés financières du Québec découlaient pour la plus grande part de la construction de chemins de fer. Après que son subside eut été rajusté en 1874, la province s'était trouvée presque exempte de dette; mais en 1882, elle en avait une de $ 15 000 000, qui lui coûtait $ 885 000 annuellement. Bien que Chapleau eût décidé en 1882 de vendre le chemin de fer de la rive nord afin de réduire la dette de la province, les difficultés financières demeurèrent presque insurmontables. Le recours à l'impôt direct étant politiquement impensable, le gouvernement résolut de faire appel à Ottawa.

En 1884, le Québec faisait valoir, à l'appui de sa revendication, que le gouvernement fédéral soutenait financièrement les chemins de fer desservant l'Ouest et qu'il devait, au même titre, subventionner ceux du Québec faisant partie du réseau national. Il se fondait aussi sur la question, ancienne déjà, de la dette d'avant la Confédération. À la première présentation de la demande, Ottawa avait en quelque sorte fait la sourde oreille. Puis en 1883, Chapleau et Mousseau, changeant de rôles, illustrèrent de façon non équivoque les relations étroites entre les ailes fédérales et provinciales du parti. Mousseau devenu premier ministre au Québec, Chapleau le remplaça au cabinet fédéral. Au début de 1884, Mousseau apporta une nouvelle vigueur à défendre les revendications du Québec. Bientôt allait se présenter une situation tout à fait adaptée aux desseins des députés fédéraux. Au début de la session de 1884, le gouvernement proposa certaines résolutions tendant à accorder une aide financière supplémentaire au Pacifique Canadien. Bien qu'on ne connaisse pas tous les détails de cette affaire, il semble que les députés du Québec prirent en comité la décision de ne pas appuyer les résolutions ci-dessus, à moins qu'on ne fasse droit aux exigences de leur province. S'adoucissant devant la menace, le gouvernement Macdonald accorda au Québec un subside spécial. Le premier ministre nia avoir pris la décision sous la contrainte, mais la coïncidence était trop manifeste pour n'être que fortuite[39].

Les libéraux eurent une réaction typiquement pharisienne devant ces procédés de chantage. Laurier prétendit qu'un acte de ce genre constituait une menace pour l'autonomie des provinces, mettant chacune d'elles à la merci de la trésorerie fédérale[40]. L'accusation ne manquait pas de justesse, mais elle laissait sans réponse la question – peut-être sans réponse possible – de savoir à partir de quel point les dépenses provinciales ne pouvaient plus être regardées comme légitimes. Certes, les règles des finances publiques veulent que le gouvernement qui dépense l'argent soit aussi celui qui perçoit les impôts. Ce principe n'était peut-être pas aussi réaliste qu'il semblait au premier abord, vu l'attitude générale à l'endroit de l'impôt direct.

Quoi qu'il en soit, le Québec obtint en 1884 satisfaction à ses griefs en matière de finances. Pour ce qui est de la question des droits provinciaux, liée à la question financière, il s'en fallait de beaucoup qu'elle fût éteinte. Au contraire, le débat allait connaître une nouvelle intensité. Au Québec, le premier exposé important sur le fondement juridique de l'autonomie provinciale avait été fait l'année précédente par le juge T.-J.-J. Loranger dans ses *Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérative dite Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867).* Loranger était conservateur, ainsi que les libéraux étaient ravis de le faire observer, car les lettres en question leur fournissaient la documentation dont ils avaient précisément besoin pour leurs discours sur l'autonomie.

Dans l'immédiat, Loranger s'intéressait surtout aux signes de centralisation qu'il décelait par exemple dans la loi de 1883 sur les licences. Examinant les pouvoirs du gouvernement fédéral, il exposait la thèse selon laquelle la Confédération avait pour fondement juridique un pacte entre les provinces; elle ressemblait fort à celle qui servait de base à l'action de Mowat en Ontario. Parmi les fins importantes qu'il visait avec ses lettres, Loranger entendait persuader ses lecteurs qu'il était temps que les Québécois cessent de s'en remettre entièrement à l'Ontario pour défendre l'autonomie provinciale. Il fondait sa thèse du pacte sur des considérations d'ordre historique :

> [...] les résolutions de la conférence de Québec étaient fondées sur le principe d'une stricte égalité ou d'une autorité égale entre la Puissance et les provinces, sans subordination des secondes envers la première, dans les limites de leur ressort respectif. Dans la sphère de leurs attributions locales, l'autorité des provinces devait rester absolue, comme le pouvoir fédéral le deviendrait dans les bornes de ses attributions générales. Ce fut à ces conditions qu'elles consentirent, et en particulier celle de Québec, à l'union fédérale[41].

La théorie reposait essentiellement sur le principe selon lequel le gouvernement fédéral serait issu des provinces qui existaient avant la Confédération et qui n'avaient sûrement pas été abolies par elle. Loranger ajoutait :

> En se constituant en confédération, les provinces n'ont pas entendu renoncer et de fait n'ont pas renoncé à leur autonomie; cette autonomie, leurs droits, leurs pouvoirs et leurs prérogatives, elles les ont expressément conservés, pour ce qui est du ressort de leur gouvernement interne; en formant entre elles une association fédérale sous les rapports politiques et législatifs, elles n'ont formé un gouvernement central que pour des fins interprovinciales et loin d'avoir créé les pouvoirs provinciaux, le gouvernement fédéral, auquel les provinces ont cédé une partie de leurs droits, de leurs propriétés et de leurs revenus, a été formé de ces pouvoirs[42].

Loranger traite brièvement du rôle joué par le gouvernement impérial dans l'élaboration du pacte fédératif. Il pose ici dans sa forme la plus simple la thèse fondamentale de ceux qui ont souscrit à la version « provincialiste » du pacte. « La confédération des provinces britanniques, déclare-t-il finalement, a été le résultat d'un pacte formé par les provinces et le Parlement impérial, qui, en décrétant l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, n'a fait que le ratifier[43]. »

Il y aurait beaucoup à dire sur les affirmations d'ordre historique et juridique que renferme la version Loranger de la théorie du pacte, mais deux points semblent revêtir une importance toute particulière, compte tenu des circonstances où s'est élaborée, dans les années 80, la théorie des droits provinciaux. *Primo,* Loranger s'attachait, et de façon exclusive, au pacte entre les provinces. Quand il fait état de l'intérêt particulier que

représente pour le Québec l'autonomie provinciale, il n'avance pas une seule fois que le Québec pourrait occuper dans l'alliance une position un tant soit peu différente de celle des autres provinces. En fait, il préconise que le Québec se joigne à l'Ontario dans la campagne contre le gouvernement fédéral. On ne décèle même pas dans ces propos la moindre allusion à un pacte entre groupes culturels. *Secundo,* on observe que les vues de Loranger ont été immédiatement adoptées par Mercier et les libéraux à l'assemblée législative du Québec. Le 7 avril 1884, Honoré Mercier déposa le projet de résolution ci-après :

> Qu'une humble Adresse soit présentée à Son Honneur le Lieutenant-Gouverneur, le priant de vouloir bien transmettre les résolutions suivantes à Son Excellence le Gouverneur-Général;
>
> 1. Que l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, devait, dans l'opinion de ses auteurs, consacrer l'autonomie des Provinces de la Confédération, et que cet acte a réglé d'une manière absolue les pouvoirs relatifs du Parlement Fédéral et des Législatures Provinciales;
>
> 2. Que les empiétements fréquents du Parlement Fédéral sur les prérogatives des Provinces sont une menace permanente pour celles-ci; et que cette Chambre, justement alarmée de ces empiétements, croit qu'il est de son devoir d'exprimer énergiquement sa détermination de défendre tous les droits provinciaux et de proclamer hautement l'autonomie qu'elle possède, tels que consacrés par l'acte fédéral[44].

On trouve la gamme complète des arguments autonomistes du Québec dans le débat sur ce projet de résolution et sur la résolution de rechange présentée par le gouvernement. De façon générale, ils différaient peu de ceux qu'on entendait depuis des années en Ontario.

Dans son discours inaugural, Mercier se bornait presque à expliquer les opinions que Loranger avait énoncées l'année précédente. Celles-ci, citées au complet, constituèrent presque en entier le fondement de la thèse libérale. Enfin, quand il ne se faisait pas l'écho de Loranger, Mercier empruntait ses exemples à l'Ontario. Il terminait ainsi son appel :

> En face de l'énergique revendication des droits provinciaux que font nos provinces-sœurs, resterons-nous plus longtemps silencieux, nous, les représentants du peuple de la province de Québec... Fasse le ciel que, cette fois-ci, l'esprit de parti n'étouffe pas la voix du patriotisme, la voix du devoir[45].

À cette rhétorique, le premier ministre Taillon répondit que tous étaient d'accord sur le maintien de l'autonomie des provinces, mais que c'était sur les moyens qu'on entretenait de profondes divergences. N'ayant pas aimé le ton accusateur de la motion de Mercier, il promit que la session offrirait ultérieurement aux députés une occasion plus favorable d'exposer leurs vues sur la question de l'autonomie[46].

Ce premier débat fit ressortir divers autres points intéressants. Le libéral Irving, tout en se prononçant en faveur de la motion Mercier, opposa néanmoins à la thèse Loranger-Mercier la réfutation la plus pertinente :

> Je ne suis pas d'accord avec l'honorable député de St-Hyacinthe [M. Mercier] dans toutes les opinions qu'il a exprimées. Je repousse même absolument quelques-unes de ses prétentions. Il a exposé une théorie à laquelle je ne puis me rallier au sujet de l'origine des pouvoirs des provinces. Il ne faut pas se méprendre de la sorte sur cette partie de la question. La seule et unique base de notre constitution, c'est l'Acte de 1867. Le parlement fédéral dans notre organisation est l'autorité suprême. Tous les pouvoirs sont au gouvernement fédéral. Voilà le point de départ. Cette autorité suprême, pour des raisons de bonne administration et des nécessités politiques, est

déléguée en partie à des corps spéciaux créés en vue de l'exercice de ces pouvoirs délégués. Il n'y a donc d'exceptions que le droit spécialement attribué aux provinces, de là, à mon avis, nécessité de défendre les droits fédéraux comme les prérogatives des provinces[47].

Malheureusement, on ne consacra alors qu'une faible partie du débat à un examen sérieux des deux thèses en présence. De façon générale, les libéraux, qui dominèrent le débat, se bornaient à reprendre la thèse de Loranger; cependant, il arrivait qu'un orateur introduisît dans les délibérations la question « nationale ». Lemieux appuya la résolution, l'estimant nécessaire à la défense de prérogatives provinciales en même temps que des « prérogatives nationales[48] ». Turcotte assimilait les attaques contre l'autonomie provinciale à « ces attentats répétés à notre religion et à notre nationalité[49] ». Ces observations suscitèrent des réponses multiples, du côté conservateur. Nantel, plein de ressources, fit observer que si Mercier prétendait, dans son projet de résolution, que la constitution avait consacré l'autonomie provinciale, il avait soutenu exactement le contraire en 1867 lors de sa lutte contre la Confédération. De plus, poursuivait-il avec enthousiasme et esprit de parti, si les libéraux se donnaient alors pour défenseurs de l'autonomie, ils avaient eux-mêmes invité le gouvernement fédéral à violer celle du Nouveau-Brunswick dans l'affaire des écoles[50]. Et le débat se poursuivit de la sorte jusqu'au rejet de la résolution.

On peut en conclure qu'en 1884, au Québec, la question de l'autonomie avait une signification politique. Un autre fait tend d'ailleurs à le démontrer : dans les deux semaines qui suivirent le rejet de la résolution Mercier, un deuxième débat fut consacré à la question. Deux partisans du gouvernement venaient de présenter, sur le même sujet, mais en des termes moins durs cette fois, une autre résolution ainsi conçue :

Résolu, Qu'une humble Adresse soit présentée à son Honneur le Lieutenant-Gouverneur le priant de vouloir bien transmettre à Son Excellence le Gouverneur Général les résolutions suivantes :

1. Que le succès de la Confédération et la prospérité des provinces du *Canada* dépendent, dans une grande mesure, du soin que le Parlement du *Canada* et les législatures provinciales mettront à se tenir dans les limites de leurs attributions respectives;
2. Qu'il est du devoir de la législature de cette province de résister énergiquement à toute tentative ayant pour but de porter atteinte aux droits de la province de *Québec* ou à son autonomie;
3. Que cette Chambre, tout en désirant maintenir l'harmonie qui doit exister entre le Parlement du *Canada* et la législature de cette province, sera prête à donner un appui cordial et énergique au gouvernement de la Province de *Québec,* chaque fois qu'il s'agira de la revendication des droits de la Province, tels que garantis par l'Acte de la Confédération[51].

La résolution différait de la précédente en ce qu'elle ne renfermait aucune mention des atteintes passées à l'autonomie de la province; ses auteurs demandaient simplement une profession de foi dans le principe de l'autonomie.

Le débat qui suivit ne fut guère qu'une répétition du précédent sur presque tous les points. D'autre part, comme il s'agissait d'une résolution agréée cette fois par le gouvernement, les conservateurs purent exprimer leurs vues avec plus de liberté. Duhamel, le parrain de la résolution, donna le ton au débat en disant : « L'autonomie de la Province de Québec, c'est l'existence nationale. » Mais le Québec ne devait pas, à son avis, s'en remettre à l'assemblée législative provinciale du soin de défendre ses droits. « Il y a assez

de patriotisme dans la députation québécoise au parlement fédéral et dans celle de Québec et son gouvernement » pour défendre l'autonomie de la province[52]. Telle avait été l'opinion des conservateurs québécois au moment de la Confédération, et c'était vraisemblablement un argument encore acceptable en 1884.

Un député de second plan, Saint-Hilaire, formula la plus étroite assimilation entre intérêts de la province et intérêts de la nation, soutenant en effet que le « Québec n'est pas une province comme les autres ». Il résumait ainsi ses positions :

> La position exceptionnelle de notre province dans la confédération, par suite de la différence qui existe dans notre langue, nos lois, notre religion exige que nous jouissions de cette autorité absolue et indépendante pour maintenir intacte, vivace au milieu d'une population hétérogène, notre nationalité canadienne-française qui nous est si chère. C'est pour cela que la confédération a été établie; car sans cette nécessité de l'autonomie pour la Province de Québec, nous aurions depuis 1867 une union législative[53].

L'attitude du gouvernement dans ce débat était fort simple. Il appuierait la résolution, car il y était déclaré que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique garantissait l'autonomie provinciale. De plus, les orateurs ministériels affirmèrent que l'opposition n'avait pu établir qu'il avait été porté atteinte aux droits provinciaux et que, de toute façon, cette preuve serait à faire devant les tribunaux et non à l'assemblée législative[54].

On trouve dans les deux débats de 1884 matière à quelques observations d'ordre général sur la notion des droits provinciaux telle qu'elle s'est élaborée au Québec sous la Confédération. Disons d'abord que la thèse des droits des provinces était une arme que l'opposition libérale cherchait à utiliser contre l'ascendant du parti conservateur dans la politique provinciale. Deuxièmement, le caractère général du débat est significatif. Alors qu'en Ontario, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba, les points litigieux étaient d'ordre concret, au Québec la controverse se rattachait à une idée abstraite. Celle-ci s'étant concrétisée davantage l'année suivante, le débat prit un ton plus réel. En troisième lieu, s'il eût été imprudent pour tout homme politique au Québec de s'opposer carrément à l'autonomie provinciale, on pouvait par contre se permettre de défendre le *statu quo*; c'est à cela que se limitaient effectivement les résolutions de 1884. Enfin, au cours du débat on représentait souvent l'autonomie provinciale, il est vrai, comme la première ligne de défense de la nationalité canadienne-française, mais jamais on n'avança l'hypothèse d'une opposition entre l'autonomie provinciale et les droits des minorités établies dans les autres provinces. On n'a pas non plus assimilé l'acte fédératif à un pacte culturel garantissant les droits des Canadiens français et des catholiques dans toutes les parties du Canada. Ces observations générales nous éclairent sur le destin de Louis Riel et son dénouement.

On le sait, la rébellion du Nord-Ouest, le procès et la pendaison de Louis Riel soulevèrent l'indignation générale au Québec. Ces événements ont une telle importance qu'on les considère comme un tournant dans l'histoire des deux partis politiques du Canada et même de la Confédération. Les débats sur l'affaire Riel à l'assemblée législative du Québec peuvent inspirer deux observations importantes en ce qui concerne l'autonomie provinciale. D'abord, le seul fait que cette affaire ait été discutée dans une assemblée législative provinciale montre jusqu'à quel point les autonomistes étaient prêts à « empiéter » sur les domaines du ressort essentiellement fédéral. De plus, il convient de noter que les hommes politiques canadiens-français déduisent de l'affaire Riel non pas

que l'autonomie provinciale est une piètre défense de la position du Canada français dans la Confédération, mais que les droits du Canada français sont assurés uniquement au Québec. On exploite maintenant à fond la tendance à identifier Canada français et Québec, qui perçait déjà dans les débats de 1884. Mercier, qui n'avait pas abordé ce point dans ses discours cette année-là, le mit par la suite en première place dans sa liste d'arguments favorables à l'autonomie. Selon Mercier, la fin de Riel marquait celle de l'influence canadienne-française hors du Québec dans la Confédération; par conséquent les Canadiens français avaient le devoir de mettre un terme à leurs querelles fratricides pour s'unir dans une croisade en vue de protéger la nation au Québec, contre les empiétements d'Ottawa. « Nous sentions, déclara-t-il, que le meurtre de Riel était une déclaration de guerre à l'influence canadienne-française dans la Confédération, une violation du droit et de la justice. Voilà pourquoi la question est nationale; si Riel a été pendu au gibet de Régina, c'est parce qu'il était un des nôtres[55] ». Parlant des promesses de la Confédération, il déclara à l'assemblée législative : « Nous avons été trompés, nous avons été bien trahis[56] ».

La politique du parti national de Mercier, alliance de libéraux et de conservateurs dissidents, a peu d'importance dans le cadre de cette étude. Mais pour nous éclairer sur la conception que Mercier se faisait alors de l'autonomie provinciale, rien ne vaut le programme qu'il rendit public à la fin de juin 1886 en prévision des élections prochaines. On y relève deux points essentiels. Tout d'abord, une attaque contre la louche alliance entre conservateurs provinciaux et conservateurs fédéraux qui « prépare la ruine de notre indépendance provinciale ». On y lit en outre que la division entre partis au Québec rendait impossible la défense des droits de la province, d'où la nécessité patriotique d'un parti national. « C'est la division, née de l'esprit de parti, qui a fait le mal; c'est l'union née du patriotisme qui le réparera. » Le programme comprenait diverses réformes, certes, mais la question de l'autonomie en constituait sûrement la pièce maîtresse[57].

Les années 1885-1886 ont mis en relief les côtés nationalistes de l'attitude de Mercier; on aurait tort toutefois de n'attacher d'importance qu'à cet aspect de son autonomisme. Rappelons de même que Mercier n'a jamais avancé que les Canadiens français étaient les seuls défenseurs de l'autonomie; au contraire, ils trouveraient des alliés et au Québec même et aussi dans les provinces anglophones[58].

En effet, ne voir en Mercier qu'un nationaliste serait prendre un homme politique pour un idéologue. Il était sans doute sincère dans son nationalisme et en avait vraisemblablement perçu la puissance comme instrument politique. Mais dans sa lutte pour le pouvoir et les droits provinciaux, il était disposé à accorder son concours à ses amis libéraux de l'aile fédérale et à faire appel aux leaders des autres provinces pour former un front uni contre la centralisation fédérale. Cette dernière intention n'était sûrement pas étrangère au discours du Trône de 1887, où le gouvernement du Québec annonçait qu'il avait pris l'initiative de convoquer à une conférence les premiers ministres des provinces. Même là, on discerne le pragmatisme de Mercier. Nonobstant toutes les discussions antérieures sur la question abstraite de l'autonomie provinciale, le discours du Trône ne renferme même pas la moindre allusion à une réforme constitutionnelle[59]. Les doléances du Québec se fondent entièrement sur la reprise d'un ancien thème : la nécessité d'un arrangement financier plus favorable. On voit par là que Mercier est bien de son temps, et non le prophète d'un nouvel ordre constitutionnel.

Avant de passer à la conférence interprovinciale de 1887, accordons quelque attention à l'intérêt croissant pour les droits provinciaux qui se manifeste en Nouvelle-Écosse et au Manitoba.

Sous au moins un aspect important, les provinces périphériques de Nouvelle-Écosse et du Manitoba avaient contre le gouvernement fédéral et contre la Confédération elle-même des sujets de griefs plus sérieux que les deux puissantes provinces du centre. Elles estimaient que la politique économique d'Ottawa leur était préjudiciable par certains côtés. La Nouvelle-Écosse mettait en cause le tarif douanier du Canada; quant au Manitoba, il s'en prenait à la politique ferroviaire du gouvernement fédéral. Ayant à Ottawa une représentation numériquement faible par rapport à l'Ontario et au Québec, plus populeux, ces provinces ne pouvaient exercer les mêmes pressions sur les autorités fédérales. D'où peut-être le caractère extrême des mesures dont elles étaient capables pour obtenir satisfaction. Et, fait caractéristique de la lutte pour les droits provinciaux, elles exprimaient en termes constitutionnels des griefs d'ordre essentiellement économique.

L'affaire de la Nouvelle-Écosse est bien connue. Elle tenait pour une part à ce que déjà au moment de la Confédération la province évoluait vers une crise : c'est que la belle époque du bateau à voile était révolue. De plus, le marasme économique des années 80 intensifiait considérablement les difficultés. Devant une conjoncture en apparence sans espoir, les Néo-Écossais tournèrent de nouveau leur colère contre un pays qu'ils pouvaient toujours accuser de s'être imposé à eux. En 1886, le gouvernement libéral de W. S. Fielding, se préparant à une élection prochaine, présenta à l'assemblée législative un long projet de résolution tendant à révoquer l'union et invitant les autres provinces Maritimes à en former une entre elles. L'essentiel de ce texte, qui fut adopté par 24 voix contre 8, était ainsi conçu :

> That after nineteen years under the Union, successive governments have found that the objections which were urged against the terms of Union at the first apply with still greater force now than in the first year of the Union, and the feeling of discontent with regard to the financial arrangements is now believed by this House to be more general and more deeply fixed than ever before;
>
> That Nova Scotia, previous to the Union, had the lowest tariff, and was, notwithstanding, in the best financial condition of any of the Provinces entering the Union;
>
> That the commercial as well as the financial condition of Nova Scotia is in an unsatisfactory and depressed condition;
>
> That it seems evident that the terms of the « British North America Act », combined with the high tariff and fiscal laws of the Dominion, are largely the cause of this unsatisfactory state of the finances and trade of Nova Scotia;
>
> That there is at present no prospect that while the Province remains upon the existing terms of Union a member of the Canadian federation, any satisfactory improvement in the foregoing respects is at all probable[60].

Fielding affronta le corps électoral avec ce résumé des chefs d'accusation comme arsenal, et remporta trente-cinq des trente-huit sièges. Néanmoins, il lui répugnait de donner immédiatement suite à la résolution; aussi l'opinion publique en conclut-elle qu'il resterait volontiers en deçà de la sécession. Quelques journaux de la Nouvelle-Écosse soutinrent que ce n'était pas à la sécession qu'il pensait, mais bien à un régime de réciprocité avec les États-Unis. Le *Nova Scotian* écrivit, pour sa part : « Repeal means reciprocity, and reciprocity means two dollars per barrel more for mackerel, one dollar per barrel more for herring, fifty cents per quintel more for cod fish[61] ».

Le thème de la révocation était-il un simple slogan électoral, ou un levier pour obliger Ottawa à modifier sa politique douanière, ou encore l'un et l'autre, comme il est plus probable ? On ne sait, mais chose certaine, on ne s'empressait pas d'y donner suite. Pour expliquer cette lenteur, Fielding évoqua l'élection fédérale en cours et déclara qu'un nouveau gouvernement à Ottawa pourrait transformer les données de la question. Or, à ces élections, la Nouvelle-Écosse, qui s'était pourtant montrée enthousiaste pour la révocation, porta au pouvoir treize conservateurs et seulement huit libéraux. Il n'était donc pas facile d'interpréter la voix de la province. Un événement permit à Fielding de ne pas s'engager davantage : l'invitation de Mercier à participer à une conférence des provinces à la fin de 1887.

Comme la Nouvelle-Écosse, le Manitoba trouva au cours des années 80 que les programmes fédéraux de mise en valeur n'étaient pas adaptés à ses besoins. Il s'opposait en particulier à la politique ferroviaire d'Ottawa. Le privilège accordé par le gouvernement fédéral au syndicat qui s'engageait à construire le chemin de fer transcontinental renfermait une clause octroyant en fait à la compagnie un monopole pour l'Ouest du Canada. L'objet de cette clause était de garantir qu'à l'ouest des Grands Lacs il ne se construirait aucune ligne de chemin de fer en direction des États-Unis à partir de points situés au Canada. Vue sous un certain angle, cette politique était raisonnable : il y aurait si peu de transport à effectuer dans l'Ouest qu'il convenait de la réserver entièrement au Pacifique Canadien, même si un modeste bénéfice devait être réalisé. D'autre part les agriculteurs du Manitoba, désirant le mode de transport le moins cher, ne se préoccupaient pas outre mesure de la rentabilité du Pacifique Canadien. On ne sait trop si la clause du monopole avait pour objet d'interdire toute construction de chemin de fer dans l'Ouest, ou simplement les lignes qui draineraient le trafic vers les États-Unis. Toutefois, après que le gouvernement fédéral eut annulé certains privilèges ferroviaires votés par l'assemblée législative du Manitoba, il était manifeste que cette province ne pourrait avoir de politique ferroviaire indépendante. Par la suite, et durant le reste de la décennie, le droit fédéral de désaveu donna lieu à un conflit presque constant entre Winnipeg et Ottawa.

Durant les premières années de la lutte, le gouvernement Norquay, soit-disant neutre, tenta de surmonter la tempête de protestations contre le désaveu en recherchant un meilleur arrangement financier pour la province. Néanmoins, la question des droits des provinces, impliquée par celle du désaveu, ne tarda pas à passer au premier plan. Dans l'histoire du Manitoba, la première division au sein d'un parti fut engendrée par le principe de l'autonomie provinciale. Thomas Greenway, libéral ontarien qui s'était établi au Manitoba, fit sienne la question des droits provinciaux; à la fin de la décennie 80, il était parvenu à introduire la désunion entre les conservateurs fédéraux et Norquay, puis à vaincre celui-ci. Malgré la dure lutte que Norquay mena contre la clause du monopole, c'est finalement Greenway qui bénéficia de sa révocation. C'est lui encore qui exploita le thème des droits provinciaux pour défendre la décision d'abolir les écoles « séparées », prise par la province en 1890[62].

Le gouvernement fédéral, dans la querelle des chemins de fer, estimait avoir droit de recourir au désaveu pour empêcher que les politiques provinciales ne gênent celles d'envergure nationale. En 1883, sir Charles Tupper exposa son point de vue sans ambages

et d'une façon qui devait fatalement déplaire aux Manitobains; il déclarait :

> Je dis que l'intérêt de ce pays exige que le chemin de fer du Pacifique canadien réussisse, et quiconque compromet ce succès travaille contre les intérêts du Canada. Mais, dira-t-on peut-être, que faites-vous des intérêts du Manitoba ? Les intérêts du Manitoba et du Nord-Ouest doivent être sacrifiés à la politique du Canada ? S'il le faut, je dirai oui[63].

Cette politique, on le conçoit, mécontenta une partie du Canada. Au sujet de la conduite des gens de l'Est, on disait avec méfiance : « [...] they had bought us and [...] in some respects we were their colony[64]. » En 1886, voyant ses appuis sapés à la base par la thèse des droits provinciaux, Norquay estima nécessaire du point de vue politique de rompre avec le parti conservateur fédéral et d'adopter lui-même des positions autonomistes. C'était s'engager dans une voie périlleuse. De fait, cette décision entraîna sa chute, car il s'aliénait ses anciens amis d'Ottawa sans obtenir l'appui des libéraux manitobains. Mais, avant d'essuyer la défaite, il manifesta ouvertement sa révolte contre le gouvernement fédéral et sa politique en acceptant, à l'invitation de Mercier, d'assister à la conférence interprovinciale. Il fut le seul premier ministre non libéral à cette réunion.

Vers la fin des années 80, la majorité des provinces étaient en pleine rébellion contre le paternalisme du gouvernement fédéral. Chacune avait ses raisons propres, mais dans tous les cas, sauf celui de l'Ontario, ces raisons se rattachaient directement aux difficultés financières. Et, à l'exception du Manitoba, toutes les provinces mécontentes exprimèrent leur sentiment en portant au pouvoir le parti libéral. Dans leur lutte, elles s'associèrent au parti libéral fédéral, qui adopta la thèse des droits provinciaux parmi ses principales positions. La rébellion atteignit son paroxysme à la conférence interprovinciale de l'automne 1887.

Deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard, déclinèrent l'invitation. C'est, entre autres choses, que leurs dirigeants politiques étaient conservateurs et, plus encore, qu'elles avaient l'une et l'autre bénéficié d'un traitement spécial d'Ottawa. Fait à signaler, elles étaient entrées tardivement dans la Confédération et à des conditions un peu particulières. C'étaient, à vrai dire, des provinces « pas comme les autres ».

Pour amener la Colombie-Britannique à adhérer à l'union en 1871, on lui avait accordé des conditions spéciales, dont un subside fédéral exceptionnellement généreux, et la promesse de construire un chemin de fer transcontinental. Sur ce point particulier, la clause II de l'Acte de 1867 garantissait que la construction débuterait dans les deux années et se terminerait dans les dix. Le gouvernement fédéral insistait pour que par dix ans on entendît « aussitôt que possible », et pour que l'accord comportât la réserve qu'il n'y aurait pas d'augmentation d'impôts; la Colombie-Britannique, de con côté, était encline à interpréter plus rigoureusement les conditions de l'accord[65].

À l'arrivée de Mackenzie au pouvoir en 1873, la première partie de l'accord était déjà enfreinte : la construction du chemin de fer n'était pas commencée. L'un des premiers objectifs du gouvernement libéral, dont les membres avaient vivement critiqué les conditions de l'union, était la modification de la clause II. La Colombie-Britannique entendait que les conditions fussent exécutées à la lettre. Comme première mesure, Mackenzie envoya un représentant à Victoria pour des pourparlers avec le gouvernement Walkem. La mission fut infructueuse et confirma Walkem dans l'opinion que les libéraux n'étaient pas dignes de foi, qu'ils se proposaient de violer l'accord. Cherchant à faire échec

au gouvernement fédéral, Walkem s'adressa aux autorités impériales. Sa démarche reçut à Londres un accueil bienveillant; lord Carnarvon, secrétaire aux Colonies, offrit sa médiation. Mackenzie en voulut au gouvernement impérial de ne pas avoir accordé tout son appui à Ottawa. Néanmoins, le gouverneur général, lord Dufferin, ayant pressé Mackenzie d'accepter l'offre du secrétaire aux Colonies, le gouvernement fédéral donna son acquiescement.

Les conditions de Carnarvon importent peu dans le détail. Le point à retenir c'est qu'elles représentaient une modification par rapport aux clauses primitives de l'union. Malgré cela, elles furent jugées inacceptables pour une aile importante du parti libéral. En 1875, Mackenzie considérait comme plus utile de s'entendre avec Edward Blake qu'avec la Colombie-Britannique. Blake était entré au cabinet comme ministre de la Justice. Or, il estimait les conditions de Carnarvon inacceptables en raison des dépenses qu'elles auraient entraînées, et aussi parce que l'ingérence impériale le blessait. Il s'ensuivit une lutte longue et compliquée avec le gouverneur général, sans compter l'impuissance à satisfaire la Colombie-Britannique, où le sentiment sécessionniste commençait à atteindre des proportions sérieuses[66].

La reprise du pouvoir par les conservateurs aux élections générales de 1878 ouvrit la voie à l'apaisement de la Colombie-Britannique. Macdonald s'engageait à faire construire le Pacifique Canadien avec toute la diligence requise. De plus, le premier ministre conservateur adopterait volontiers d'autres méthodes pour dissiper les mécontentements de la province côtière. Celle-ci se vit octroyer en 1880 une subvention inconditionnelle de $ 250 000 pour la construction d'un quai à Esquimalt. Quatre ans plus tard, après que le gouvernement provincial eut gâché l'entreprise, Ottawa se chargea de la tâche, et accorda en outre une subvention pour la construction d'un chemin de fer reliant Esquimalt et Nanaimo. Comme la réalisation du Pacifique Canadien remonte à ces années, la Colombie-Britannique comptait alors parmi les provinces satisfaites[67]. « L'enfant gâté de la Confédération[68] » n'avait donc aucune raison d'assister à la conférence de Mercier.

L'Île-du-Prince-Édouard était dans une position analogue. En 1873, après six années de pourparlers intermittents, de crises politiques et de difficultés financières croissantes, elle cédait aux tentations du Canada. En adhérant sur le tard, comme la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard put négocier et obtenir des conditions spéciales. Les arrangements financiers étaient larges et conçus pour permettre à la province de résoudre ses principales difficultés : absentéisme agraire et chemins de fer obérés[69].

Comme dans le cas de la Colombie-Britannique, la situation géographique de l'Île-du-Prince-Édouard posait une difficulté, mais une difficulté qu'on ne pouvait résoudre par la construction d'un chemin de fer. Aussi le Dominion convint-il d'établir « un service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Canada, l'été et l'hiver, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial, ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada[70]. » Cette clause inhabituelle devait fatalement être une source de bien des désaccords car l'expression « communication continue », prise à la lettre, pouvait occasionner de sérieux embarras au gouvernement fédéral. Dès les années 80, les hommes politiques de l'île comprirent que l'interprétation étroite constituait un moyen utile pour obtenir encore une fois d'Ottawa un traitement spécial.

En 1881, l'assemblée législative de la province se plaignit que le navire à hélice assurant la liaison entre l'île et la terre ferme ne donnait satisfaction qu'à peu près deux mois par année. Le gouvernement Sullivan exigea non seulement une meilleure « communication continue », mais une indemnité pour les insuffisances de service des années écoulées. Ottawa fit d'abord la sourde oreille. Charlottetown en appela à Londres, mais sans résultat. Dans les années qui suivirent, Ottawa fit successivement à la province diverses concessions financières de peu d'importance. Mais celles-ci ne suffirent pas pour renflouer les finances de la province. En 1887, Sullivan s'adressa de nouveau à Ottawa, faisant cette fois valoir son affinité politique avec les conservateurs fédéraux. La requête fut favorablement reçue, et le subside annuel de la province augmenté de $ 20 000. Deux ans plus tard Sullivan était nommé juge[71]. La place de l'Île-du-Prince-Édouard à la conférence interprovinciale demeura donc inoccupée.

En dépit des ententes spéciales conçues pour faire entrer la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard dans la Confédération, le gouvernement fédéral parvint à saper le principe contractuel par d'opportunes concessions aux exigences des provinces. Il semble donc intéressant, voire paradoxal, que les deux provinces qui avaient conclu des accords particuliers avant d'entrer dans la Confédération aient témoigné si peu d'intérêt pour les délibérations de la conférence interprovinciale, celle-ci ayant été convoquée en 1887 précisément pour revoir les conditions du « pacte fédératif ».

Pour illustrer le postulat sur lequel reposait la pensée des premiers ministres qui se réunirent à Québec le 20 octobre 1887, rien n'égale un passage de l'allocution de bienvenue par le représentant de la province de Québec :

> L'empressement bienveillant avec lequel vous avez accepté l'invitation qui vous a été faite prouve que vous avez compris, comme nous, toute l'importance de cette conférence interprovinciale, la première qui se soit tenue depuis celle de 1864, à laquelle prirent part des hommes d'État distingués du Haut et du Bas-Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick et [où] furent adoptées les résolutions qui, en grande partie, ont servi de base à l'acte d'union de 1867[1].

Bref, ce serait une nouvelle conférence sur les modalités de l'union; elle ferait suite à celles de Charlottetown et de Québec et aurait pour objet de remettre en question la décision prise à l'assemblée précédente. Toutefois, il était difficile de maintenir cette façade. Tout d'abord, seulement cinq provinces sur les sept avaient accepté l'invitation. La Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard, sous des gouvernements conservateurs, avaient refusé d'y assister. Tous les participants étaient des libéraux, sauf Norquay, et lui-même n'était guère considéré comme un conservateur orthodoxe en 1887. Le gouvernement fédéral, qui avait été invité, préféra s'abstenir. Dès l'ouverture de la réunion, on éprouva beaucoup de mal à prétendre à une « deuxième conférence de Québec ». Subséquemment, Macdonald eut beau jeu pour l'assimiler à une assemblée de chefs libéraux[2].

Malgré ces restrictions, la conférence a joué un grand rôle dans l'évolution de la théorie des droits provinciaux et dans son application. Pour la première fois, elle groupait tous les principaux porte-parole du mécontentement des provinces. Mais comme chacune avait des griefs particuliers, il s'agissait d'élaborer, autant que possible, un programme auquel toutes pussent se rallier. Il suffit d'un coup d'oeil sur les vingt-deux résolutions adoptées par les cinq premiers ministres pour comprendre par quelle méthode ils réalisèrent l'unité. Les résolutions se répartissent commodément en deux grandes catégories, selon leur objet : de meilleurs arrangements financiers et de plus larges ressources pour toutes les provinces, et des modifications constitutionnelles tendant à limiter les pouvoirs du

gouvernement fédéral. Il est à peu près sûr que la plupart des requêtes de réforme constitutionnelle tendaient à correspondre aux vues de Mowat et de l'Ontario, unique province satisfaite de sa situation financière. Il y a lieu de croire également que les propositions d'ordre financier venaient presque toutes du Québec. Sans doute, le Manitoba désirait-il lui aussi une réforme constitutionnelle et de meilleures conditions; quant aux deux provinces Maritimes, elles s'intéressaient surtout à la question du subside et, vraisemblablement, à la politique commerciale.

Les résolutions adoptées à la conférence après une semaine de délibérations traduisent très bien les divers mécontentements qui s'étaient manifestés au cours des vingt années précédentes. Elles avaient pour objet : une augmentation des subsides fédéraux; l'abolition du droit fédéral de désaveu, une meilleure méthode – à définir – pour déterminer la légitimité constitutionnelle des lois fédérales et provinciales, une réforme du sénat permettant aux provinces d'en nommer la moitié des membres et réduisant à quatre ans la durée de leur mandat, l'abolition du droit, pour le gouvernement fédéral, de faire passer sous sa compétence des travaux provinciaux, la compétence des provinces en matière d'électorat et la reconnaissance de la propriété provinciale de toutes les terres publiques. Selon les principes constitutionnels des premiers ministres participants, les résolutions devaient être soumises à l'approbation des assemblées législatives provinciales[3].

Trois résolutions de la conférence méritent une attention toute spéciale. Premièrement, la Nouvelle-Écosse, encore préoccupée sans doute par sa résolution tendant à abroger l'Acte de 1867, demanda que l'on consigne dans le procès-verbal qu'elle voulait écarter tout malentendu quant à ses positions : les décisions et les résolutions de la conférence ne devaient pas être considérées comme des entraves à son « droit de réclamer, en temps et lieu, sa séparation du Canada[4] ». Le Manitoba faisait aussi l'objet d'un traitement spécial. Il était proclamé que « la conférence sympathise avec le peuple et la législature de Manitoba dans leurs efforts pour maintenir les droits constitutionnels de leur province[5] ». On se référait dans ce texte à la demande d'autorisation présentée par le Manitoba quant à l'octroi de chartes pour l'exploitation de lignes de chemin de fer dans la province. Finalement, et bien qu'on ait déclaré ne pas vouloir montrer d'hostilité envers Ottawa ni s'immiscer dans les affaires fédérales, on se prononça en faveur d'un régime de réciprocité absolue entre le Canada et les États-Unis[6]. Il ne fut pas mentionné que le commerce était du ressort fédéral, ni que le thème de la réciprocité sans réserve prenait une place importante dans le programme du parti libéral fédéral.

Dans l'immédiat, la conférence fut un échec. Macdonald avait refusé d'y déléguer un représentant du gouvernement fédéral, puis plus tard, il écarta la proposition d'une rencontre entre lui et les premiers ministres pour recevoir officiellement leurs résolutions[7]. À brève échéance, les procédés de Macdonald réussirent. Par leur résolution en faveur d'une réciprocité sans réserve, les premiers ministres provinciaux fournirent à Macdonald une arme puissante, qu'il utiliserait contre le parti libéral aux élections de 1891 : l'accusation d'annexionnisme.

Néanmoins on ne saurait qualifier la conférence d'échec total. Elle rapprocha des chefs libéraux, dont trois feraient plus tard partie du cabinet fédéral; elle servit, en outre, à préparer le terrain pour l'assaut de 1896 contre la domination des conservateurs à Ottawa.

De plus, la conférence exprima de façon positive la théorie constitutionnelle des droits provinciaux. Celle-ci fut présentée dans sa conception finale par le *Globe* de Toronto, organe du parti libéral ontarien, à l'occasion de commentaires sur le débat que l'assemblée législative avait consacrés aux résolutions de la conférence :

> The Confederation has its origin in a bargain between certain Provinces, in which bargain the Provinces agree to unite for certain purposes and to separate or continue separated for others. The Provinces party to the bargain were at the time of the compact independent nations in the sense that they enjoyed self-government subject to the Imperial veto upon their legislation, to the Imperial appointment of their Governor-General and to the Queen's command of the Forces. The Dominion was the creation of these Provinces; or, in other words, was created by the British Parliament at the request of the Provinces. The Dominion being non-existent at the time the bargain was made, was plainly not a party to the bargain. It cannot, then, be a party to a revision of the bargain. The power to revise the created body must lie in the hands of those who created that body. The overwhelming majority of those who created the Dominion being in favour of the revision of the Confederation compact, the British Parliament is not entitled to look any further or to consult the wishes of the Dominion Government in the matter. The resolutions of the Quebec Conference, after they have been approved by the Legislatures representing the Provinces party to the Conference, will therefore furnish the British Parliament exactly the reasons and the authority for a revision of the Confederation pact as was furnished to and acted upon by the same body twenty-two years ago and resulted in the British North America Act being passed[8].

Il serait difficile de trouver un exposé plus complet sur les droits provinciaux que celui de l'organe sacré du libéralisme ontarien. Toutefois, malgré l'esprit de suite avec lequel le rédacteur dégageait les conséquences de la théorie du pacte, cette attitude même conduisait à des difficultés presque immédiates. Un fait demeure : la conférence de 1887 n'a pas réuni toutes les provinces. Le rédacteur dut renoncer à l'argument de l'unanimité pour celui d'une « très grande majorité ». Or ce point soulève une question : quand un pacte est-il un pacte et quand se réduit-il à la règle de la majorité ? Que l'on puisse poser cette question une fois de plus, voilà qui montre bien l'ambiguïté de la théorie du pacte et le caractère indéterminé des principes des droits provinciaux.

S'il est facile de montrer le vague de la théorie du pacte, comme celui de la théorie des droits provinciaux, son corollaire, on ne saurait nier qu'après 1887, cette théorie devint sans cesse plus acceptable. Il existe plusieurs façons de le démontrer. Par exemple, le gouvernement Macdonald accepta, en 1888, de révoquer la clause de monopole que contenait la charte du Pacifique Canadien, et de réviser ses positions quant au désaveu. Jackson soutient que « l'on a renoncé en 1888 à recourir au désaveu pour les seuls motifs de l'intérêt public » (the policy of disallowing solely on the grounds of public policy was abandoned in 1888[9]). C'est peut-être là simplifier un peu trop, mais, ainsi que le montre l'étude de La Forest, le Canada n'en était plus à l'époque où l'on utilisait largement le désaveu pour des raisons essentiellement administratives plutôt qu'à des fins rigoureusement constitutionnelles[10]. S'il est dangereux de conclure du particulier au général, notamment dans un cas aussi extraordinaire que celui de la Loi sur les biens de Jésuites, il ne ressort pas moins de l'attitude adoptée dans le débat par le gouvernement et l'opposition qu'à l'avenir, le droit de désaveu ne serait exercé qu'avec une extrême prudence. Au cours des délibérations de 1889, Macdonald déclara : « Aucun gouverne-

ment ne pourrait être formé au Canada, soit par moi-même, soit par l'honorable député qui a proposé la motion [M. O'Brien], soit par l'honorable chef de la gauche [M. Laurier], pour désavouer une loi comme celle-là[11]. » Il ne faut pas en inférer que le droit de désaveu ne serait plus jamais exercé ni qu'il avait cessé d'exister, mais bien que Macdonald, qui, en 1868, considérait les provinces comme des conseils municipaux, se rendait compte désormais que leurs pouvoirs politiques étaient beaucoup plus considérables qu'il ne l'avait voulu ou prévu.

Nombre d'autres questions permettent aussi de constater que l'autorité des provinces était de plus en plus reconnue. En traitant plus loin du pacte culturel, nous devrons revoir la question des écoles du Manitoba, mais on peut déjà faire quelques observations sur ce sujet. Depuis le début de la controverse, en 1890, jusqu'au règlement de 1897, les hommes politiques fédéraux des deux partis répugnèrent, pour ne pas dire davantage, à adopter la moindre mesure susceptible de passer pour une atteinte aux droits provinciaux. Certes, le gouvernement conservateur vota un décret de réparation – rejeté par le Manitoba – et chercha ensuite à adopter une législation dans le même sens. Mais la décision ayant finalement été prise à contrecœur et le parti ayant connu la défaite aux élections de 1896, le sentiment des droits provinciaux devait être très fort. D'autre part, la question scolaire débordait largement le conflit des compétences entre la province et le gouvernement fédéral. Elle se compliquait de considérations de culture et de religion, qui avaient sans doute une plus grande importance, bien que dans les textes sur le différend on invoquât de façon caractéristique la légitimité et l'illégitimité constitutionnelles[12]. Dans le cours du débat les libéraux ne s'en tinrent pas nettement à la défense non équivoque des droits provinciaux; toutefois les élections de 1896 portèrent au pouvoir un parti qui avait fait de ces droits l'une de ses principales lignes directrices. Laurier, personnellement, ne s'était jamais rallié entièrement à l'opinion selon laquelle les droits des provinces devraient prévaloir sur ceux des minorités, mais c'est en fait à ce principe que correspondaient sa victoire de 1896 et l'arrangement ultérieur avec Greenway[13].

Après 1896, les droits provinciaux et la théorie du pacte devinrent presque sources premières, dans l'échelle canadienne des valeurs politiques. On ne connaît guère d'hommes publics éminents qui n'aient voulu au moins appuyer en paroles le principe des droits provinciaux et la théorie du pacte qui le sous-tendait. Quelques exemples parmi les plus intéressants valent d'être cités.

L'un a trait à sir Charles Tupper, *alter ego* de Macdonald pendant des années, qui avait parrainé en 1896 la loi de réparation. Laurier ayant cherché à réformer le sénat en 1899 au moyen de résolutions adoptées par les assemblées législatives provinciales, Tupper invoqua la théorie du pacte pour faire échec à cette mesure. Dans une lettre au leader du parti conservateur à l'assemblée ontarienne, il écrivait :

> The Imperial Parliament will never be a party to the breaking up of a compact upon which Confederation was formed unless the House of Commons and Senate both agree to the resolution and that resolution has been before the people and the legislatures subsequently elected have endorsed that proposal[14].

Devant cette observation, on se demande si Tupper avait en mémoire la sanction du pacte primitif par la population de la Nouvelle-Écosse. Quoi qu'il en soit, en prêtant un caractère de plébiscite au pacte tel qu'il le conçoit, le premier ministre se trouvait à ajouter une nouvelle complication à une théorie qui comportait déjà d'innombrables variantes.

Quant au point de vue du gouvernement impérial, Tupper ne se serait guère trompé. À Laurier, qui lui avait fait connaître que le gouvernement canadien désirait modifier la composition du sénat, le secrétaire aux Colonies, Joseph Chamberlain, répondit en des termes qui auraient pu être d'Oliver Mowat ou du juge Loranger :

> Any change in such a Constitution as that of Canada is of course a matter of gravest importance, involving great responsibility on the Imperial Parliament – the greater in that the present constitution is the result of a pact or treaty between the self-governing Colonies which now constitute the different provinces of the Dominion, the terms of the compact being placed under the guarantee of an Imperial Act[15].

Certes, Chamberlain passe pour avoir été « centralisateur » sur le plan impérial; or, il conviendrait de nuancer ce jugement de l'histoire en évoquant ses vues « décentralisatrices » à l'échelon canadien. Que les mêmes opinions aient prévalu au Comité judiciaire du Conseil privé, c'est là une conclusion qu'on n'a guère besoin d'appuyer aujourd'hui sur des documents[16] .

Les points de vue des deux chefs politiques de la première décennie du siècle différaient très peu en ce qui concerne les droits provinciaux. Laurier aurait-il pu adopter une autre position, eu égard à son passé et à la composition de son cabinet ? Celui-ci comprenait trois anciens premiers ministres provinciaux qui avaient participé à la conférence interprovinciale : Fielding (Nouvelle-Écosse), Blair (Nouveau-Brunswick), et Mowat au sujet de qui Laurier disait : « Il a passé, à juste titre, pour le plus habile interprète de notre constitution que le Canada ait jamais possédé[17] ». Lors d'un débat sur la représentation des provinces, en 1907, Laurier exprima son avis sur la constitution :

> La confédération est un pacte qui a été en premier lieu entre quatre provinces, et qui a été accepté par les neuf provinces qui sont entrées dans l'union et je soumets aux honorables membres de cette Chambre que ce pacte ne doit pas être modifié à la légère. On ne devrait y toucher que dans les cas de nécessité réelle et après que les provinces auront eu l'occasion de se prononcer[18].

Vers la fin de sa vie, Laurier a écrit un long exposé sur sa conception du régime fédératif, en réponse à un article où l'on reprochait à la Confédération des éléments centralisateurs. Deux de ses arguments sont d'un intérêt tout spécial. Tout d'abord, il a exprimé son entier désaccord avec ceux pour qui les pouvoirs non attribués, en pareil régime, devaient appartenir aux provinces. Voici ses propres termes :

> Je crois bien supérieur notre système qui attribue au pouvoir fédéral tous les pouvoirs non énumérés. Le but du système fédératif est de faire un tout solide d'éléments hétérogènes, tout en conservant à chacun son exigence propre, c'est-à-dire, union sans fusion. Le nouvel État sera nécessairement plus solide et plus fort si l'autorité finale est confiée au pouvoir qui unit tous ces éléments. L'idée est encore plus manifeste, si le but de la fédération est de créer une nation nouvelle d'éléments divers et jusque-là séparés en tout[19].

Mais il reconnaissait que le système fédératif péchait dans le sens de la centralisation par un point important : le désaveu. Il y a lieu de le citer de nouveau :

> D'un autre côté, dans la sphère attribuée aux provinces par notre constitution, leur autorité doit être souveraine, et ce principe ne saurait être proclamé trop haut. Sur ce point, tu aurais pu appuyer davantage sur le danger du désaveu. Là se trouve le point noir de la confédération canadienne. Je ne m'explique guère qu'un esprit aussi

> clair et aussi net que Cartier ait pu y trouver une garantie pour les minorités. Il n'y a que deux minorités dans la confédération canadienne : minorité de race et minorité de religion. Donner au pouvoir central où se trouvent la majorité de race, et la majorité de religion, l'autorité de s'ingérer arbitrairement dans la juridiction attribuée aux provinces, c'est détruire l'indépendance législative des provinces et en faire un leurre et une moquerie. De fait, dans toutes les agitations qui à différentes reprises ont bouleversé notre jeune confédération, la cause unique reste toujours la même : c'est toujours les tentatives du pouvoir central d'empiéter sur les prérogatives provinciales. À toutes ces tentatives les Libéraux opposèrent une résistance inflexible et dès l'origine ils se firent les champions de l'autonomie provinciale[19].

Dans la pratique, Laurier n'était pas aussi conséquent que sa théorie le donnerait à croire. On peut affirmer qu'il a contrevenu le plus manifestement à ses principes dans le cas des lois établissant les provinces nouvelles de Saskatchewan et d'Alberta. À ce propos, deux observations sont possibles. En se réservant l'autorité sur les terres publiques dans les nouvelles provinces, les libéraux donnèrent dans le paternalisme instauré par les conservateurs avec leur loi de 1870 sur le Manitoba. Or, en 1905, les conservateurs, cette fois dans l'opposition, attaquèrent le gouvernement sur cette politique[20].

De plus, on prétendit en 1905 qu'en insérant dans les projets de loi sur l'autonomie un article relatif à l'enseignement dans les nouvelles provinces, les libéraux enfreignaient de nouveau les principes établis. Mais Laurier soutint que, dans ce cas, selon la constitution, les droits provinciaux ne prévalaient pas sur les droits des minorités. Après avoir défendu l'article 93 en 1896, les conservateurs s'élevaient cette fois contre son interprétation par Laurier[21].

Pour ce qui est du statut du lieutenant-gouverneur, le gouvernement Laurier se trouva dans une situation embarrassante et un peu contradictoire, quand il lui fallut révoquer McInnes en 1900. Malgré tout le bruit des partisans de McInnes, en Colombie-Britannique, au sujet des droits provinciaux, il n'y avait guère d'autre parti à prendre. Cette affaire différait de l'affaire Letellier : McInnes et ses principaux partisans étaient libéraux, au moins de nom, et lors des élections antérieures à la révocation, la population de la province avait porté au pouvoir une assemblée très nettement défavorable à ce groupe. Saywell a écrit à ce sujet :

> That Laurier found the principle of dismissal distasteful is undoubted, and only when McInnes left him no alternative did he exercise the power lawfully possessed by the federal government. In 1878 and 1879 Laurier had argued that dismissal was virtually a delegated power, held in trust by the federal government and exercised only upon request, and in 1900 he exercised the power only when he became convinced that the province of British Columbia overwhelmingly demanded it[22].

Il reste cependant qu'une fois au pouvoir, Laurier estima nécessaire, quelles que fussent ses préférences, d'exercer un droit difficile à légitimer selon la stricte interprétation des prérogatives provinciales.

Les libéraux, au gouvernement, ne laissèrent pas tomber en complète désuétude le droit de désaveu, mais n'en firent qu'un usage limité. Ils y eurent recours surtout contre les tentatives de la Colombie-Britannique pour restreindre l'immigration orientale. Les lois étaient successivement annulées parce que, disait-on, elles gênaient les intérêts du Dominion et de l'Empire[23]. Une charte ferroviaire accordée par la Colombie-Britannique

étant menacée d'annulation, le « procureur général » de cette province fit sur la constitution un exposé résumant à peu près le point de vue libéral, puisque la loi ne fut pas annulée. Il écrivit :

> In the early days of Confederation the Dominion executive appear to have been imbued with the notion that the relation between the Dominion and the provinces was analogous to that existing between parent and child, and have acted accordingly. That view of the status of the provinces has been overthrown by a series of Imperial Privy Council decisions which have clearly established that the provinces acting within the scope of their powers are almost sovereign states, and that they are entitled to exercise all the prerogatives of the Crown not conferred upon the Dominion[24].

Robert Borden, le chef conservateur des vingt premières années du siècle, n'entendait pas défendre toutes les thèses des ministères conservateurs du passé. Peut-être a-t-il même revendiqué plus bruyamment que Laurier le titre de champion des provinces. En 1907, dans un débat mentionné plus haut, il se joignit à Laurier pour soutenir la théorie du pacte. Il déclara à cette occasion :

> J'approuve l'honorable chef du Gouvernement lorsqu'il dit qu'il ne faut pas entreprendre à la légère de modifier les termes de notre constitution, et je suis porté à penser comme lui qu'il est nécessaire d'avoir une consultation avec toutes les provinces. Il est vrai que les provinces sont déjà représentées ici, mais comme c'est un pacte fédéral qu'on nous demande de modifier, il n'est que juste que chaque province soit consultée, et que sa décision soit rendue dans la plénitude du droit qu'elle possède comme individualité distincte[25].

Au cours des débats sur les projets de loi relatifs à l'autonomie, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, Borden accusa Laurier et les libéraux de saper l'autonomie dans l'affaire des terres et celle des écoles. Exposant son programme à Halifax en 1907, Borden revint à la charge, reprochant aux libéraux de gauchir la constitution. Il promettait « the unimpaired maintenance of all powers of self-government which have been conferred upon the Provinces of Canada under the Constitution[26] ». Ajoutons qu'en prenant le pouvoir en 1911, Borden ne s'empressa pas de faire honneur à son engagement de rendre aux provinces de l'Ouest leur autorité sur les terres publiques.

Il reste toutefois que l'année 1896 fut suivie d'une époque de relations extrêmement amicales entre Ottawa et les provinces. Cela tient à ce que les principales batailles avaient été gagnées auparavant, et à ce que le retour de la prospérité avait apaisé les humeurs et haussé les revenus publics. La conférence interprovinciale de 1902 est instructive à cet égard. Toutes les provinces l'approuvèrent, bien que deux, l'Ontario et la Colombie-Britannique, aient été dans l'impossibilité d'y prendre part. L'objet et les délibérations de la conférence se rattachaient presque exclusivement à la question du subside. En fait, ses vœux réitéraient à peu près les revendications financières de 1887. Mais, contrairement à la conférence antérieure, celle de 1902 ne faisait même pas état d'une réforme constitutionnelle[27].

Si le gouvernement Laurier ne donna pas immédiatement suite aux exigences des premiers ministres provinciaux, la situation se trouva favorable, dès 1905, à une série de rajustements fondée sur les résolutions de 1902. Ce qui contribua le plus à cette nouvelle attitude, c'est un bouleversement politique interne à Québec, où Lomer Gouin remplaça S.-N. Parent comme premier ministre. Peut-être pour affermir les positions de Gouin, Laurier consentit à élaborer de nouveaux arrangements financiers. Ceci se concrétisa lors

d'une conférence fédérale-provinciale convoquée en 1906. Les offres d'Ottawa furent bien accueillies par tous les premiers ministres provinciaux, sauf McBride : le facteur géographique, prétendait-il, imposait l'octroi de conditions encore meilleures à la Colombie-Britannique. Les autres provinces repoussèrent sa proposition d'une commission spéciale qui examinerait les revendications de Victoria. Finalement, la province du Pacifique s'adressa à Londres, où elle réussit à persuader le gouvernement impérial qu'il fallait retrancher la « finality clause » de l'amendement à la constitution qui contenait les nouvelles conditions financières[28].

En 1914, la guerre créa une situation sans précédent dans l'histoire du fédéralisme canadien. La mise en œuvre de la Loi sur les mesures de guerre conféra au gouvernement fédéral des pouvoirs si étendus que la commission Rowell-Sirois se trouva plus tard fondée à faire l'observation suivante : « Durant un certain temps, le Canada manifesta les caractéristiques d'un État unitaire[29] ». Toutefois cette situation, notait-elle dans son rapport, tenait autant au désir commun de voir la guerre terminée avec succès qu'à une législation particulièrement draconienne.

Les nécessités de la guerre encouragèrent, voire obligèrent, le gouvernement fédéral à étendre ses activités. L'influence conjointe des finances publiques, de la menace d'inflation et des besoins militaires l'obligeait à intervenir plus positivement dans l'économie nationale qu'à tout autre moment jusque-là. Notons d'abord à ce sujet la décision de s'engager dans le domaine de la fiscalité directe, qu'Ottawa prit en 1917, non sans avoir longtemps hésité; il promulgua la Loi de l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour légitimer constitutionnellement ces mesures, on invoquait la situation d'urgence; cette thèse, mise de l'avant pendant la guerre, était acceptée en grande partie par les tribunaux[30].

Or, la mesure du Parlement fédéral la plus controversée de toute la guerre ne se prêtait pas aux objections d'ordre constitutionnel. Il s'agit de la Loi du service militaire, adoptée en 1917. En fait, l'âpreté du débat était plutôt d'origine politique et culturelle. L'adoption de cette loi, la formation d'un gouvernement d'union et les élections violentes de décembre 1917 créèrent au Québec un profond ressentiment. Celui-ci s'exprima à l'occasion d'un débat à l'assemblée législative du Québec sur une motion présentée en janvier 1918 par J. -N. Francœur :

> Que cette chambre est d'avis que la province de Québec serait disposée à accepter la rupture du pacte fédératif de 1867 si, dans les autres provinces, on croit qu'elle est un obstacle à l'union, au progrès et au développement du Canada[31].

Cette résolution est difficile à définir; elle ne va pas jusqu'à la révocation de l'union et laisse aux autres provinces le soin d'en décider. Le débat auquel elle donna lieu se caractérisait par un ton d'irréalité étrange : personne ne réclamant la sécession, rien n'était vraiment mis en cause. Chaque orateur évoquait les difficultés que créait la limitation des droits des minorités dans les autres provinces et la campagne politique injurieuse que venait de traverser le pays, mais aucun n'exprimait de préférence pour un autre régime. La résolution fut retirée sans être mise aux voix, à la suite d'un dithyrambe sur la Confédération par le premier ministre, sir Lomer Gouin[32].

Il ne faut pas exagérer l'importance des années de guerre dans nos présentes considérations. Sans doute ont-elles en quelque sorte renversé la tendance de l'époque antérieure et rétabli le gouvernement fédéral dans sa position de prépondérance

incontestée. Mais c'était là une évolution temporaire, entièrement attribuable à l'état d'urgence. À longue échéance et d'un point de vue politique, « elle [la guerre] a sérieusement affaibli l'initiative fédérale dans le domaine des affaires internes[33] ... » « La prépondérance de l'activité provinciale[34] », selon les termes mêmes de la commission Tremblay, a marqué les premières années de l'après-guerre.

Les conclusions à tirer sur l'époque qui a suivi 1896 sont donc assez évidentes. La théorie du pacte et les droits provinciaux s'étaient largement imposés. Tout homme politique de premier plan avait mis sa foi dans ces dogmes. C'est précisément ce qui nous amène à nous demander si ces notions avaient vraiment une signification sérieuse ou si elles étaient devenues de vagues lieux communs politiques. Ces idées ne soulevant plus de débat passionné, on trouvait à la fois avisé et sûr d'y souscrire ouvertement[35].

On ne saurait tirer les mêmes conclusions en ce qui concerne le pacte culturel. Au cours des vingt-cinq premières années de la Confédération, ce sont les droits provinciaux qui suscitèrent les plus vives controverses; pendant le deuxième quart de siècle, on se préoccupa des droits des minorités. La théorie du pacte, pendant la première période, fut bien utile aux « provincialistes ». Mais elle le fut beaucoup moins pendant la seconde, bien qu'elle se prêtât à la lutte pour les droits des minorités.

Au cours des années 90, la lutte acharnée des provinces, les décisions rendues par le Comité judiciaire du Conseil privé et, fait non moins important, le déclin du parti conservateur fédéral, assurèrent un triomphe au moins partiel aux champions des droits provinciaux. Mais si la lutte pour ces droits était sur le point de se terminer, ne fût-ce que temporairement, un différend tout aussi sérieux atteignait un nouveau degré d'intensité : celui des droits des minorités en matière d'enseignement et de langue. Au moment de la fédération, on avait fortement espéré que prendraient fin pour toujours les vieilles querelles de race et de religion qui avaient été funestes pour l'Union, mais on avait été trop optimiste. En 1865, Hector Langevin avait prédit :

> [...] dans ce parlement, il n'y aura pas de questions de races, de nationalité, de religion ou de localité, et [...] cette législature sera seulement chargée de régler les grandes questions générales qui intéresseront toute la confédération, et non pas seulement une localité[1].

Rien ne pourrait mieux faire ressortir la futilité de cette prédiction. En 1870, deux provinces, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, promulguèrent des lois, qui, de l'avis des catholiques, sapaient les droits garantis aux minorités. Vers les années 90, le centre du conflit se déplaça vers l'Ouest, alors en plein progrès; la lutte y fut si vive qu'elle ébranla la Confédération dans ses fondements mêmes. Enfin, la crainte croissante de voir les assemblées législatives, que dominaient des majorités anglophones et protestantes, abolir les droits de la minorité francophone et catholique, stimula l'élaboration d'une nouvelle théorie sur l'union fédérative : celle d'un pacte entre groupes culturels.

Cette théorie se définit moins aisément dans le détail que celle du pacte entre les provinces. De façon générale, elle repose sur l'affirmation selon laquelle le Canada aurait pour origine une entente entre les deux peuples fondateurs, soit les Canadiens de langue française et les Canadiens de langue anglaise. Par le pacte ratifié en 1867, ces deux peuples étaient convenus que le Canada formerait un pays binational et que le nouvel État en reconnaîtrait le caractère biculturel. Mais, passer de ces généralités à leur application concrète, c'est s'engager dans une voie où abondent les opinions divergentes. Le pacte entre groupes culturels, comme celui entre les provinces, aurait été conçu, semble-t-il,

dans le feu du combat; il ne correspondait donc pas à une doctrine précise, qui aurait été élaborée avec soin en 1867.

On peut faire valoir divers arguments probants au sujet de l'attitude des Pères de la Confédération en matière de dualité culturelle. D'abord, il est indubitable qu'ils entendaient, tant anglophones que francophones, créer une « nouvelle nationalité ». Les orateurs, dans le débat sur la Confédération, ont tour à tour insisté sur ce point. Les constituants n'auraient ni prévu ni voulu pour le nouveau pays l'homogénéité de culture et de langue. Ils envisageaient un État où les différences de culture seraient admises comme « une chose donnée ». Les orateurs canadiens-français notamment cherchaient à démontrer que la Confédération garantirait l'existence de leur culture. « L'idée de l'unité des races est une utopie; c'est une impossibilité », déclarait Cartier[2].

Si la dualité culturelle a été reconnue, quelles garanties a-t-on données à la minorité ? Là-dessus les orateurs ont déclaré les uns après les autres que le régime fédératif vaudrait au Québec un gouvernement provincial, et que celui-ci détiendrait les compétences qui semblaient en 1867 nécessaires à la survivance de la minorité. De plus, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipulait que le français serait reconnu comme langue officielle du Parlement et des tribunaux, et que le Québec serait officiellement bilingue. Finalement, on convint que, dans certaines circonstances, le gouvernement fédéral aurait le pouvoir de réparer les injustices dont se plaindraient les minorités confessionnelles en matière d'enseignement. Rappelons ici que ce pouvoir avait trait à des minorités religieuses, et non à des minorités ethniques[3]. Voilà en résumé les énoncés d'intentions et les mesures juridiques qu'ont inspirés aux constituants les réalités de la dualité canadienne. Personne peut-être n'a mieux formulé leurs vues que Cartier :

> Lorsque nous serons unis, si toutefois nous le devenons, nous formerons une nationalité politique indépendante de l'origine nationale, ou de la religion d'aucun individu. [...] Dans notre propre fédération, nous aurons des catholiques, et des protestants, des Anglais, des Français, des Irlandais, et des Écossais, et chacun, par ses efforts et ses succès, ajoutera à la prospérité et à la gloire de la nouvelle confédération[4].

Cette déclaration est remarquable en ce qu'elle atteste que les constituants ne pensaient pas en fonction de groupes ethniques. Que Cartier ait parlé d'Irlandais, d'Écossais comme d'Anglais et de Français, voilà qui dénote le peu d'importance qu'il convient d'attacher à l'idée de blocs nationaux dans la jeune Confédération. Comme l'a écrit Donald Creighton, les Pères de la Confédération « were as far away from the dogmas of the eighteenth-century *Enlightenment* as they were from twentieth-century obsessions with race, and with racial and cultural separatism[5]. »

Assurément, certains des orateurs, au débat sur la Confédération, considéraient les déclarations du gouvernement, ou les articles pertinents des Résolutions de Québec, comme insuffisants pour garantir les droits de la minorité. A.-A. Dorion, entre autres, estimait que la plus grave lacune des propositions était de laisser la minorité sans défense contre les pressions de la majorité. Il disait :

> Je sais que les majorités sont naturellement agressives, et combien la possession du pouvoir engendre le despotisme, et je puis comprendre comment une majorité maintenant animée des meilleurs sentiments envers la minorité, pourrait, dans six ou neuf mois d'ici, vouloir abuser de son pouvoir et empiéter sur les droits de cette minorité[6].

Un autre orateur, en l'occurrence un conservateur qui aurait éprouvé quelques doutes sur le projet, parla précisément d'un contrat. François Evanturel, tel était son nom, déclara :

> Pour ma part, je suis en faveur du principe de la confédération, et l'un de ceux qui croient qu'avec ce principe on peut sauvegarder et préserver les droits et les libertés de chacune des parties contractantes; mais, d'un autre côté, je suis d'opinion [...] qu'on peut facilement avec ce même principe mettre en danger et faire disparaître entièrement ou à peu près les droits et les privilèges d'un État partie à cette confédération[7].

Or, il faut se garder de prêter à cette citation plus qu'elle ne contient, car l'orateur n'a pas précisé si par *parties* il désignait les provinces ou les deux nationalités. Et, chose aussi importante, il n'a pas donné à entendre dans la suite de son discours qu'il existait ou devait exister un contrat précis, d'un type ou de l'autre.

Que conclure ? Tout au plus que la Confédération, si manifestement elle tendait à satisfaire aux besoins des Canadiens français et des Canadiens anglais, n'était pas assortie d'un contrat énonçant les conditions de l'entente; qu'on n'a pas tenté d'établir de principes directeurs pour le jour où d'autres régions viendraient s'adjoindre au pays. En lisant les débats sur le projet de fédération, on constate que les partisans du nouveau régime se souciaient plus de protéger l'Amérique du Nord britannique contre les pressions extérieures que d'écarter les menaces intérieures planant sur la collectivité de langue française ou celle de langue anglaise. Quant aux adversaires du projet de confédération, ils auraient méconnu en général les périls du dehors et auraient insisté sur ceux du dedans. Mais il est sûr qu'aucun des deux groupes n'a rien suggéré qui ressemble à ce qu'on devait appeler, au cours des cinquante années ultérieures, la théorie du pacte des cultures.

On pourra prétendre que les véritables intentions des constituants furent exprimées, dès les premières années du régime, dans la loi créant le Manitoba et dans la loi de 1875 accordant au français un statut de langue officielle dans les Territoires du Nord-Ouest. C'est exact au moins sous un aspect. Macdonald et Cartier, auteurs de la loi sur le Manitoba, de même que les libéraux qui parrainèrent la loi de 1875, savaient se plier aux réalités. En d'autres termes, constatant que les territoires nouvellement acquis renfermaient une collectivité francophone considérable, ils estimèrent équitable et nécessaire de reconnaître leur langue et leurs écoles[8]. Mais prétendre que les Pères de la Confédération se fondaient sur la théorie d'un Canada bilingue et biculturel d'un littoral à l'autre serait s'écarter des faits vérifiables et déboucher dans le domaine de la spéculation. Ce serait méconnaître les cas de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique, qui entrèrent dans la Confédération sans que se pose la question de la dualité culturelle. Au fait, les constituants semblent avoir été des réalistes tolérants plutôt que des théoriciens; quand il existait une minorité suffisamment nombreuse pour faire sentir sa présence, ils la reconnaissaient.

Il faut attendre l'année 1890 pour que s'ouvre de nouveau un débat sérieux sur les rapports entre Français et Anglais dans les colonies de l'Ouest. Comme elle avait avivé, semble-t-il, la lutte entre Ottawa et les provinces, la crise économique aurait contribué à de nouvelles tensions entre Français et Anglais. De plus, les dernières années de la décennie 80 furent marquées par deux événements propres à ranimer le vieux conflit. Il y eut d'abord la pendaison de Louis Riel, et ensuite la Loi sur les biens des Jésuites. À vrai dire, Riel était avant tout homme de l'Ouest; mais catholique et partiellement Canadien

français, il pouvait compter sur la sympathie d'un grand nombre de Québécois. Ces faits, s'ajoutant à l'exécution de l'orangiste ontarien Thomas Scott, expliquent que les Canadiens anglais, de leur côté, aient été hostiles à Riel. Sa pendaison fut ressentie comme une injustice par la majorité des Canadiens français; beaucoup y virent même une attaque directe contre le Canada français. En 1888, Honoré Mercier, défenseur de Riel, suspect à ce titre auprès des Canadiens anglais, parrainait la Loi sur les biens des Jésuites; cet acte provoqua au Canada anglais une recrudescence de vivaces préjugés d'ordre religieux et culturel. Sur cette époque, Saywell a fait de pénétrantes observations :

> The growth of a strident and belligerent nationalism, which elsewhere found expression in the so-called new imperialism in the last decades of Victoria's century, was not absent in Canada, although it took a devious form which served to obscure its connection with the racist implications of social Darwinism. Two threads were reasonably observable in English Canada : American protestant nativism and Pan Anglo-Saxonism, the former finding its outlet in attacks on the menace of Catholicism and the latter echoing Lord Durham's cry that the nation could not survive half French and half English. The two schools of thought were closely connected, indeed almost inseparable, and to the extent that they were the foundation of much English-Canadian nationalism that nationalism was divisive rather than unifying[9].

Au cours de ces années, le Canada français connut aussi une intensification du sentiment national, ainsi qu'en témoignent justement le parti national de Mercier en politique, les « castors » ultramontains dans les questions politiques et ecclésiastiques, et les vues séparatistes de Jules-Paul Tardivel dans la presse. Comment discerner les causes et les effets dans tout cela ? Question si complexe qu'on n'ose même hasarder une hypothèse.

Voilà la conjoncture où s'engagea dans l'Ouest le débat sur les questions de langue et de religion. Qu'il ait abouti en quelque sorte à l'abolition des droits linguistiques et religieux de la minorité au Manitoba et des droits linguistiques dans les Territoires du Nord-Ouest, cela tient pour une part à ce que les nouvelles vagues d'immigrants renfermaient très peu de francophones. Dès la fondation du Manitoba, on entendit des exhortations à s'établir dans l'Ouest, notamment de la part de l'Église catholique[10]. En 1887 l'archevêque de Saint-Boniface, Mgr Taché, lançait un appel qui en dit long sur la nature du problème :

> Bien des fois dans le passé, soit conjointement avec l'Épiscopat canadien, soit en mon nom propre, comme évêque de Saint-Boniface, j'ai tenté d'amener nos amis de la province mère à diriger de notre côté un courant d'immigration canadienne-française. Mais je dois l'avouer, ce n'a pas été sans un sentiment de tristesse profonde que j'ai dû constater la cause secrète de la presque inutilité de mes efforts. Nous marchions d'égal à égal autant par le nombre que par la position, ayant, comme vous le dîtes si bien, un pied-à-terre sur les points principaux du Manitoba; aujourd'hui, bien que nous ayons réussi à garder notre position, nous ne laissons pas pourtant que d'avoir été dépassés en nombre. D'autres ont compris l'importance de la position et ils ont si bien saisi les avantages qu'offrent nos belles prairies à la charrue du colon, que déjà leurs rangs se sont grossis au point de diminuer notre proportion numérique. Et, le dirai-je, non seulement l'Angleterre et l'Écosse ont fourni chacun plus de colons au Manitoba que la Province de Québec, mais la Russie elle-même en a fourni autant[11].

L'appel de Mgr Taché ne fut guère entendu : les Canadiens français préférèrent suivre dans le nord le curé Labelle ou, le plus souvent, céder à la séduction d'un succès facile

dans les centres industriels de la Nouvelle-Angleterre. La voie était aplanie pour ce que craignait le plus l'évêque de Saint-Boniface.

Vers 1890, bon nombre de ceux qu'avait gagnés l'agitation relative à l'affaire Riel ou à la Loi sur les biens des Jésuites, se laissèrent entraîner dans une campagne pour abolir l'usage officiel du français partout où l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne le garantissait pas formellement.

En janvier 1890, D'Alton McCarthy déposa à la Chambre des communes le projet de résolution ci-après : « Attendu qu'il est opportun, dans l'intérêt de l'unité nationale, qu'il y ait communauté de langage parmi la population du Canada, et que la disposition de l'acte des territoires du Nord-Ouest permettant l'usage de la langue française soit retranchée du dit acte[12]. » Dans son discours à l'appui de ce texte, il s'employa surtout à étayer le passage selon lequel l'unité nationale supposait la communauté de langue. Les Canadiens français, naturellement, estimèrent la motion dirigée autant contre le Québec que contre les modestes établissements francophones de l'Ouest.

Ce débat parlementaire, comme la plupart, donna lieu à un long examen de points de droit particuliers, mais à peu de délibérations d'ordre spéculatif. On y parla beaucoup « d'agression française » et de « fanatisme anglais », mais pas une seule fois du pacte culturel qu'aurait constitué l'acte fédératif. C'est le premier ministre Macdonald qui s'approcha le plus de cette idée, ainsi qu'en témoignent ces paroles, fréquemment citées :

> Je ne partage aucunement le désir exprimé dans certains quartiers qu'il faudrait, par un moyen quelconque, opprimer une langue, ou la mettre sur un pied d'infériorité vis-à-vis d'une autre. Je crois que l'on n'y parviendrait pas, si la chose était essayée, ou que ce serait une folie et une malice, si la chose était possible. La déclaration souvent faite que le Canada est un pays conquis, est une déclaration toujours faite sans à propos. Que le Canada ait été conquis ou cédé, nous avons une constitution en vertu de laquelle tous les sujets anglais sont sur un pied de parfaite égalité, ayant des droits égaux en matière de langage, de religion, de propriété et relativement à la personne. Il n'y a pas de race supérieure, il n'y a pas de race conquise, ici, nous sommes tous des sujets anglais, et ceux qui ne sont pas d'origine anglaise, n'en sont pas moins sujets anglais[13].

Cette déclaration de Macdonald est fort belle, mais, examinée de près, elle laisse apparaître quelque ambiguïté. Voulait-il dire que tous les sujets britanniques, indépendamment de leur nationalité, avaient le même droit à la reconnaissance officielle de leur langue dans les institutions politiques et scolaires du pays ? Si, d'après une interprétation ultérieure de la citation ci-dessus, Canadiens anglais et Canadiens français avaient, en tant que collectivités, des droits absolument égaux dans l'ensemble du pays, il est difficile de croire que Macdonald ou quiconque l'ait entendu ainsi en 1890. Cette conclusion semble tenir à ce que Macdonald, dans le débat sur la motion McCarthy, ne préconisait pas le rejet absolu, mais une modification tendant à laisser à l'assemblée provinciale le soin de trancher la question. Pratiquement, c'était accepter l'abolition, et aussi l'idée, implicite dans les questions des écoles du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, que les droits des minorités étaient du ressort provincial plutôt que du ressort fédéral.

Dans le débat sur la motion McCarthy, un seul orateur semble avoir exprimé l'avis que 1867 avait marqué un accord prévoyant l'extension éventuelle des droits des Canadiens français à l'ensemble du Canada, en matière de langue et de religion. C'est ce qui ressortirait de l'observation ci-après, faite par Amyot :

> Si l'on diminue la force de la langue française dans une partie quelconque de la confédération, on réduit la force de cette langue dans son ensemble. Cela est injuste, car lorsque nous sommes entrés dans la confédération, on nous a promis que nous ne perdrions jamais aucun de nos droits[14].

À presque tous les points de vue, le débat de 1890 sur le français dans le Nord-Ouest est plus révélateur que celui des années subséquentes sur la question des écoles au Manitoba. Celui-ci était si étroitement lié à un pouvoir fédéral précis que peu d'orateurs osèrent s'aventurer dans le domaine des principes généraux. Durant tout le débat, le gouvernement sur le déclin soutint qu'il lui appartenait de protéger les droits de la minorité catholique au Manitoba. L'opposition, obstructionniste, reconnaissait ce pouvoir, tout en soutenant qu'on ne pouvait en assurer l'exercice, que la conciliation était préférable à la coercition. Pour ce qui est d'un à-côté d'un aspect de la question, les droits provinciaux, rappelons en passant que la majorité libérale à l'assemblée législative ontarienne adopta, en janvier 1896, une résolution soutenant Laurier et les siens à Ottawa. Un « provincialiste » aussi radical qu'Oliver Mowat, qui présenta la résolution, ne pouvait lui-même résister à la tentation de sortir des limites provinciales quand il pouvait en retirer un avantage pour le parti[15].

Dans le débat sur la question scolaire manitobaine, on parla beaucoup des droits provinciaux et des devoirs fédéraux, peut-être plus même que des droits des minorités, pourtant l'objet essentiel du litige. Mais il n'y eut pas de grand débat sur le pacte culturel de 1867. Le même Amyot, qui avait presque fait sienne cette doctrine en 1890, s'éleva en 1893 contre l'annulation de la loi scolaire du Manitoba en invoquant ce qui suit :

> Désavouer une loi, c'est agir contre le principe de l'autonomie. Il y a quelques années, nous, membres de la province de Québec, nous nous félicitions de ce que le principe de l'autonomie était appliqué au règlement de la question des biens des Jésuites. Nous étions heureux de nous mettre à l'abri de ce rempart... Mais, pour un seul cas particulier, allons-nous mettre en danger tout le principe de l'autonomie[16] ?

La position d'Amyot dans les deux cas montre l'embarras où se trouvaient ceux qui voulaient défendre à la fois les droits des minorités et l'autonomie des provinces.

L'interminable débat consacré à l'affaire des écoles manitobaines nous apprend peu sur la question du « pacte culturel » de 1867. C'est, pourra-t-on dire, qu'on le considérait comme admis. Charles Hibbert Tupper, par exemple, dit à son père que l'adoption d'une loi de réparation était nécessaire pour démontrer « la bonne foi, pour maintenir le marché que constituait le pacte de la Confédération » (good faith – keeping the bargain of the Federation pact[17]). Mais il ne précisait pas la nature du marché. D'autre part, il était possible pour ceux qui s'opposaient à l'expansion du français hors du Québec d'invoquer le pacte à l'appui de leurs vues. Parlant à ses électeurs en 1896, D'Alton McCarthy aurait dit :

> I am still of the opinion, which I have hitherto with your approval contended for, that, except where permitted by the terms of the Confederation Compact, there should be but one official language in Canada. To me it seems as unstatesmanlike as it is unpatriotic for the sake of a temporary peace with our French Canadian fellow subjects to foster a spirit of French nationalism which can never be permitted to attain fruition so long as Canada remains a part of the British Empire[18].

En fait, avant que ne se pose la question scolaire au Manitoba et, plus particulièrement, avant l'affluence de colons dans le Nord-Ouest vers 1900, personne ne semble avoir beau-

coup réfléchi à la question des droits des Canadiens français dans un pays désormais peuplé d'un océan à l'autre. Cette question, nul ne l'a étudiée comme Henri Bourassa. À vrai dire, c'est à lui, semble-t-il, qu'on devrait attribuer la théorie assimilant l'acte fédératif à un pacte culturel.

Il est infiniment plus simple d'exposer la thèse de Bourassa que de l'étayer d'une argumentation solide. La théorie a évolué, et son objet pratique n'apparut avec netteté que lorsque l'opposition relative aux droits religieux et linguistiques hors du Québec se manifesta dans des litiges précis. Mais reproduisons un énoncé de la théorie intégrale avant d'en examiner l'évolution. En 1916, au plus fort de la querelle relative au règlement XVII édicté par le ministère ontarien de l'Éducation, Bourassa écrivait :

> Dans la pensée des Pères de la Confédération, le pacte fédéral et la constitution qui en définit les termes et la sanction, devaient mettre fin au conflit des races et des Églises et assurer à tous, catholiques et protestants, Français et Anglais, une parfaite égalité de droits dans toute l'étendue de la Confédération canadienne. L'Acte du Manitoba, voté par le parlement impérial en 1870, et l'Acte des Territoires du Nord-Ouest, voté à Ottawa en 1875, portent l'empreinte fugitive de la même pensée intelligente et généreuse. Ce furent nos dernières victoires[19].

Quels témoignages Bourassa a-t-il apportés à l'appui de cet énoncé ? La réponse à cette question sera à la fois simple et complexe. Simple en ce que Bourassa parvint à cette conclusion dans le feu de la bataille, à un moment où toute arme intellectuelle était nécessaire pour soutenir la cause d'une minorité assaillie de toutes parts. N'oublions pas que Bourassa était avant tout un journaliste et un politique engagé dans les grandes querelles de l'époque, et non un homme de cabinet spécialisé en droit constitutionnel. En 1902, Bourassa avait exposé, pour la première fois, semble-t-il, son point de vue sur le pacte. À cette occasion, il aurait traité d'un double contrat, dont l'un provincial et l'autre national. Il écrivait :

> Le statut impérial que nous a donné le régime actuel n'est que la sanction d'un double contrat : l'un, conclu entre les Français et les Anglais de l'ancienne province du Canada; et l'autre qui avait pour but de réunir les colonies éparses de l'Amérique britannique du Nord. Nous sommes donc parties contractantes à deux conventions, l'une nationale et l'autre politique; et nous devons veiller d'un œil jaloux à l'intégrité de ces traités[20].

À ce stade, Bourassa ne faisait aucun effort pour expliquer en quoi consistait le contrat national; on note toutefois qu'il l'assimilait à une convention entre les deux Canadas, à l'exclusion vraisemblablement des autres provinces. Le second contrat, sa principale préoccupation au cours des années qui suivirent la guerre des Boers, établissait que le Canada n'était pas tenu d'assumer de nouvelles obligations impériales. De fait, la question des rapports du Canada avec l'extérieur est celle qui retint le plus constamment l'attention de Bourassa au cours de ces années. Il aurait estimé que le contrat d'association reposant « sur des bases équitables et bien définies » garantissait que les Canadiens anglais n'imposeraient pas d'obligations impériales aux Canadiens français[21].

Sa participation à la Ligue nationaliste canadienne montre qu'il s'intéressa très tôt à la question intérieure des relations entre Canadiens anglais et Canadiens français. Les trois principaux points du programme de la Ligue étaient les suivants : autonomie du Canada au sein de l'Empire; développement intellectuel et matériel de la nation canadienne; maintien absolu des droits garantis aux provinces par la constitution de 1867 dans

l'intention des auteurs, et respect du principe de la dualité des langues et du droit des minorités à des écoles séparées[22]. L'année suivante, soit en 1904, Bourassa énonçait dans *Le Nationaliste,* journal que venait de fonder la Ligue, les principes généraux de sa conception du Canada; celle-ci ne devait subir par la suite aucune modification importante[23].

> La patrie, pour nous, c'est le Canada tout entier, c'est-à-dire une fédération de races distinctes et de provinces autonomes. La nation que nous voulons voir se développer, c'est la nation canadienne, composée de Canadiens français et de Canadiens anglais, c'est-à-dire de deux éléments séparés par la langue et la religion, et par les dispositions légales nécessaires à la conservation de leurs traditions respectives, mais unie dans un attachement de confraternité, dans un commun attachement à la patrie commune[24].

Jusqu'à 1905, la notion de pacte culturel chez Bourassa demeura largement théorique. Mais il dut en préciser les incidences quand furent présentés les projets de loi créant les provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta. Revenons ici au débat et voyons Bourassa en compagnie des autres participants.

Dans les délibérations sur les projets de loi de 1905 en matière d'autonomie, le gouvernement Laurier se vit attaquer de deux côtés. D'abord, comme les textes législatifs renfermaient des clauses tendant à garantir à la minorité le maintien de ses écoles telles qu'elles existaient dans les Territoires, ils furent critiqués par ceux qui préconisaient la liberté absolue des provinces dans le domaine de l'enseignement. Enfin, le gouvernement fut pris à partie par quelques députés pour qui les projets de loi n'assuraient pas de garanties suffisantes à la minorité dans les nouvelles provinces. Devant ces deux formes d'attaque, Laurier défendit ce qu'il considérait comme le *statu quo,* tout en exposant une théorie de la Confédération partiellement conforme aux thèses de Bourassa. Voici en quels termes il formula sa position quant à l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique :

> Mais on me dira peut-être que cette exception ne s'applique qu'à Ontario et Québec, et non pas aux autres provinces. Je le reconnais; des quatre provinces qui s'unirent alors, ces deux-là étaient seules dotées d'un régime d'écoles confessionnelles. Mais j'ai rappelé à la Chambre, il y a un instant, que ce n'était pas l'intention des Pères de la Confédération, que ce n'était pas l'intention de Sir John Macdonald ni de M. Brown, de restreindre la Confédération dans les bornes étroites qu'elle avait en 1867. [...] Est-il raisonnable de supposer que tout en sanctionnant par avance l'entrée dans la Confédération, de provinces placées dans les mêmes circonstances qu'Ontario et Québec, la loi organique du Canada ne mette pas les minorités de ces provinces sur le même pied que celles d'Ontario et de Québec[25] ?

Et il termina en soutenant que, si des écoles séparées existaient avant qu'un territoire ne demande d'être constitué en province, la protection assurée par l'article 93 devait être étendue à ces écoles. Il convient de noter ici que Laurier ne proposait pas de théorie générale de la Confédération; il interprétait plutôt la portée juridique de la constitution pour un cas précis. De plus, il traitait d'écoles séparées comme d'institutions confessionnelles. Ultérieurement dans le débat, Laurier s'élèvera contre un projet de modification tendant à rendre le français langue officielle dans les nouvelles provinces, signalant que la constitution, bien qu'explicite quant à la garantie des droits religieux, était muette sur la question de la langue[26]. Finalement, comme l'opposition prétendait que les clauses relatives à l'enseignement empiétaient sur les droits des provinces, Laurier

déclara que la constitution prévoyait clairement la priorité des droits des minorités sur ceux des provinces en ce qui concernait les écoles séparées[27].

Il revient à Bourassa d'avoir fait valoir le point de vue selon lequel les intentions des Pères de la Confédération allaient beaucoup plus loin que ne le reconnaissaient le gouvernement ou l'opposition. L'objet de l'article 93, prétendait-il, 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[28] ». Le contrat qui garantit cet état de choses n'est pas un contrat écrit, poursuivait-il, au contraire, c'est un contrat non écrit, mais très bien compris et fondé sur l'histoire entière du pays, à compter de la décision prise par les Britanniques, après la Conquête, de garantir les droits et privilèges des catholiques canadiens-français. Interrompu par une question sur la place des provinces Maritimes dans ce contrat, Bourassa répondit :

> [...] le grand inconvénient, c'est que ces provinces jouissaient déjà de leur autonomie, lorsqu'elles souscrivirent au pacte de la Confédération de 1867. Elles possédaient un régime scolaire et un système judiciaire qui fonctionnaient depuis nombre d'années. Quant aux territoires du Nord-Ouest, on le sait, le peuple canadien en a fait l'achat, et quant aux dépenses effectuées pour la colonisation de ce pays, catholiques et protestants, Franco-canadiens comme Anglo-canadiens, y ont également participé[28a].

L'argumentation était manifestement passée du plan constitutionnel aux plans historique, juridique et même économique. Ajoutons qu'en lisant Bourassa, on n'est jamais tout à fait sûr s'il évoque le pays qu'il souhaiterait voir se former, ou s'il a à l'esprit celui qu'à son avis les Pères de la Confédération ont voulu établir. Peut-être ses désirs étaient-ils à l'origine de sa pensée.

La question des droits de la minorité se posera ensuite en 1912, à l'occasion de la cession du Keewatin au Manitoba. Cette mesure souleva de nouveau toute la question des droits scolaires de la minorité, mais aucun orateur, au cours du débat, ne souscrivit à la théorie du pacte culturel, bien que beaucoup aient défendu les droits de la minorité en se fondant sur des considérations juridiques plus étroites. Hors de la Chambre des communes, toutefois, Bourassa émit de nouveau son point de vue sur la constitution avec sa vigueur et ses ressources habituelles[29].

La plus importante controverse sur le statut du français hors du Québec, par opposition à celui des écoles séparées, eut lieu durant la querelle du règlement XVII. Comme il arrive la plupart du temps en pareilles circonstances, tous les camps firent déclarations et contre-déclarations, avec force preuves à l'appui de leurs thèses respectives.

Comme d'habitude, on peut découvrir des contradictions réelles ou apparentes dans les points de vue de la plupart des controversistes. La querelle se poursuivit de 1912 à 1916 avec un acharnement croissant. Elle prit un caractère manifestement politique en janvier 1915, après que deux députés anglo-protestants eurent présenté à l'assemblée législative du Québec le projet de résolution ci-après :

> Que cette Chambre, sans déroger aux principes de l'autonomie provinciale, et sans vouloir en aucune façon intervenir dans les affaires des autres provinces de la Confédération, constate avec regret les divisions qui semblent exister parmi la population de la province de l'Ontario au sujet de la question des écoles bilingues, et croit qu'il est de l'intérêt du Dominion en général que toutes les questions de ce

genre soient envisagées à un point de vue large, généreux et patriotique, se rappelant toujours que l'un des principes fondamentaux de la liberté britannique dans tout l'empire est le respect des droits et des privilèges des minorités[30].

En appuyant cette résolution, qui regardait les affaires du ressort d'une autre province, quoi qu'on ait prétendu, Gouin a eu recours à un argument que Bourassa faisait valoir depuis des années :

Qui voudrait prétendre qu'il n'a pas été dans leur [les Canadiens anglais de l'Ontario et les Canadiens français du Québec] esprit de donner aux deux races des droits égaux en matière de langue, de religion, de propriété et relativement à la personne, ainsi que le disait Macdonald en 1890; et qui pourrait prétendre que ce ne soit pas en s'inspirant de tels sentiments que l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord a été rédigé par les Pères de la Confédération[31] ?

Néanmoins, son adoption par l'assemblée législative était pour lui un sujet de malaise. Plusieurs semaines après le débat, il écrivait au premier ministre Hearst, lui expliquant pourquoi copie officielle de la résolution n'avait pas été communiquée au gouvernement ontarien : le Québec ne voulait pas donner d'ordres à une province sœur (« dictate to a sister province »). Hearst répondit froidement : « It appears to me a somewhat dangerous practice for one legislature to attempt to criticize the Act of another, naturally inviting similar criticisms in return[32]. » Mais l'année suivante une complication survint : l'assemblée législative québécoise adopta une loi autorisant les commissions scolaires à contribuer directement à l'entretien des écoles franco-ontariennes[33]. Or, aucune théorie rigoureuse de l'autonomie provinciale ne permettait de justifier cette mesure.

Mais à ce moment, la question avait déjà gagné l'arène fédérale. En mars 1915, L.-O. David présentait au sénat un projet de résolution ainsi conçu :

Cette Chambre, sans déroger au principe de l'autonomie des provinces, juge qu'il est convenable et dans les limites de ses pouvoirs et de sa juridiction et en vue de l'objet pour lequel il a été établi, de regretter les malheureuses divisions qui paraissent exister dans la population de la province d'Ontario relativement à la question de l'enseignement bilingue, et croit que l'intérêt du pays tout entier exige que de pareilles questions soient étudiées avec générosité et patriotisme, et réglées de façon à maintenir la paix et l'harmonie entre les divers éléments nationaux et religieux du pays, conformément aux desseins des pères de la Confédération et à l'esprit de notre constitution[34].

Une motion selon laquelle l'adoption de ce projet de résolution équivaudrait à commettre une grave injustice envers l'Ontario ainsi qu'une atteinte à l'autonomie provinciale, donna lieu à un débat âpre mais peu fructueux.

Entre-temps, on exerça des pressions sur le premier ministre Borden en faveur de mesures propres au moins à rétablir le calme. Le premier ministre refusa, alléguant qu'il s'agissait d'une question essentiellement provinciale[35]. Laurier trouva beaucoup moins facile, ou moins souhaitable, de résister aux pressions de ceux qui, à l'intérieur de son parti, lui réclamaient une prise de position publique sur la question de l'école bilingue en Ontario. Aussi donna-t-il son appui au projet de poser le problème à la Chambre des communes sous forme de motion. Le 9 mai 1916, Ernest Lapointe déposait le projet de résolution suivant :

Considérant que depuis longtemps la Grande-Bretagne a eu constamment pour politique, lorsqu'un pays passait, par traité ou autrement, sous la souveraineté de la Couronne, de respecter la religion, les usages et la langue de ses habitants devenus par là sujets britanniques;

> Que les sujets de Sa Majesté d'origine française dans la province d'Ontario se plaignent de ce que, par suite d'une loi récente, ils ont été, dans une large mesure, privés du privilège d'enseigner le français à leurs enfants, privilège dont eux-mêmes et leurs pères ont toujours joui depuis que le Canada est passé sous la souveraineté de la Couronne britannique.
>
> La Chambre à cette époque de sacrifices et d'anxiétés universels, alors que toutes les énergies devraient concourir au succès de nos armes, et, tout en reconnaissant pleinement le principe de l'autonomie provinciale et la nécessité qu'il y a pour chaque enfant de recevoir une instruction anglaise complète, invite respectueusement l'assemblée législative à faire en sorte qu'il ne soit pas porté atteinte au privilège que les enfants d'origine française ont de recevoir l'enseignement dans leur langue maternelle[36].

Il est curieux que cette résolution ait visé uniquement l'Ontario, car il existait au Manitoba une situation analogue, bien que moins critique. On accusa les libéraux d'Ottawa de condamner volontiers l'administration conservatrice d'Ontario, mais de faire le silence sur les péchés du gouvernement libéral du Manitoba. Si ce grief n'était pas sans fondement, il convient d'ajouter que certains membres de la colonie franco-manitobaine avaient invité Laurier à leur laisser aplanir calmement leurs propres difficultés au Manitoba[37].

Le débat sur la résolution Lapointe est remarquable sous deux rapports : le ton en fut relativement modéré et les partisans de la résolution firent presque exclusivement appel à la bonne volonté des Canadiens anglais. On y parla beaucoup d'histoire du Canada, de la constitution, mais pas un seul orateur ne proposa de théorie générale assimilant l'acte fédératif à un pacte culturel. Comme lors de débats antérieurs sur des questions analogues, les députés s'intéressèrent à une situation donnée plutôt qu'à une théorie d'ensemble sur les relations entre Canadiens anglais et Canadiens français en régime confédératif. Bien sûr, le texte comportait une théorie générale, mais ce n'était guère celle du pacte culturel; il s'agissait plutôt d'un énoncé sur le « fair-play » britannique.

Pour illustrer les revendications restreintes des parrains de la résolution, citons un discours de Paul-Emile Lamarche, proche partisan de Henri Bourassa qui siégeait à la Chambre en 1916 à titre d'indépendant. Il exposa son point de vue de façon concise et pratique :

> Laissez-moi en quelques mots exposer notre attitude à l'égard des langues anglaise et française. Nous considérons une éducation française comme un devoir, et l'acquisition de la langue anglaise comme une nécessité. Nous ne nous dérobons pas à ce devoir; nous resterons français. Mais nous comprenons la nécessité de la connaissance de l'anglais dans toutes les carrières de la vie. L'ignorance de cette langue serait un sérieux obstacle dans la course vers le succès matériel de la vie non seulement en ce pays, mais sur tout le continent d'Amérique[38].

Hors de la Chambre, on s'en remit à Bourassa du soin d'exposer une théorie plus générale. À cette occasion, comme à maintes reprises antérieurement, il mit sa foi en un Canada entièrement biculturel. À l'appui de la thèse voulant que les mêmes vues aient animé les Pères de la Confédération, il cita de nouveau les observations sur la langue française dans les Territoires qu'avait faites Macdonald lors du débat de 1890[39].

La motion Lapointe, bien entendu, fut rejetée. Selon la plupart de ses adversaires, il s'agissait d'une question qu'on n'aurait même pas dû soulever au Parlement fédéral. Le *Globe* de Toronto, ce parangon de l'orthodoxie « provincialiste », écrivait : « Canada is a

Confederation. The Federal Parliament seems to forget that fact occasionally, when it gives advice to the provinces[40] ».

Il est difficile d'apprécier de façon définitive l'importance de la théorie du pacte culturel. Chose certaine, bien qu'elle ait reflété dans une large mesure l'esprit de la Confédération, elle n'a été soutenue que par une minorité, même chez les francophones. Et il y a lieu de croire que pas un seul Canadien anglais n'a préconisé cette idée avant 1921, à moins qu'on ne prête ce rôle à Macdonald. Bourassa lui-même était conscient des faiblesses de la théorie et admettait qu'elle reposait plutôt sur des affirmations d'ordre historique ou moral que sur un document constitutionnel qu'on pût faire valoir devant un tribunal. En 1913 il écrivait :

> Le magistrat ou le praticien qui croit connaître la constitution du Canada, parce qu'il possède à fond le texte du statut appelé *l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,* et qu'il dissèque à la loupe chacun de ses articles, n'est qu'un âne, s'il ignore l'origine des pouvoirs publics modelés sur la constitution britannique, et les circonstances particulières qui ont précédé et entouré la signature du pacte fédéral. En d'autres termes, il doit connaître à fond l'histoire de l'Angleterre et l'histoire du Canada[41].

Mais – Bourassa le savait – les interprétations de l'histoire ne concordent pas toutes et les tribunaux exigent des textes juridiques pertinents plutôt que de savants discours sur l'esprit de la constitution ou sur les intentions des Pères de la Confédération. En 1914, Bourassa déclarait à un correspondant :

> [...] selon l'opinion de tous les juristes, ces garanties ne couvrent que les droits des minorités catholiques et protestantes, en matière d'enseignement confessionnel. Elles ne visent nullement l'enseignement de la langue. Sur ce point, nous ne pouvons qu'invoquer une garantie indirecte, formelle selon moi, si l'on invoque l'esprit de la constitution. Mais comme vous le savez, de tout temps, les légistes s'attachent à la lettre plutôt qu'à l'esprit des lois[42].

Pour Bourassa, le pacte culturel était, en dernière analyse, un pacte moral. Mais, dans l'ordre constitutionnel, les revendications fondées sur des principes moraux ont moins de chances d'être entendues que celles qui reposent sur des garanties juridiques particulières, ou sur la puissance. La thèse d'un pacte interprovincial a connu le succès dans la mesure où les provinces y ont adhéré. Celle d'un pacte culturel, moins séduisante, n'a pu s'imposer.

C'est peut-être pour cette raison que cette thèse ne fut pas traitée, à l'assemblée législative, en 1918, par les députés d'esprit positif qui délibéraient sur une motion donnant à entendre que le Québec pourrait se retirer de la Confédération, si, selon les autres provinces, il en gênait le progrès. On doit à sir Lomer Gouin le point de vue caractéristique de ce débat, plus empreint de tristesse que de colère :

> Je désire rendre ma position très claire sur ce sujet. Je crois au système fédératif à condition qu'on ait égard aux différences de races et de croyances. Je crois que le seul moyen d'administrer notre pays, le seul mode de gouvernement, c'est le gouvernement fédératif.
>
> Pour être plus clair, je déclare que si j'avais été partie aux négociations de 1864, j'aurais certainement essayé, si j'en avais eu l'autorité, d'obtenir pour la minorité canadienne-française la même protection qui a été obtenue pour la minorité anglaise dans la province de Québec. Je n'aurais pas demandé cela comme une concession, mais comme une mesure de justice. Et même si on ne me l'avait pas accordé, j'aurais voté en faveur des résolutions de 1864.

> Durant le débat de 1865, j'aurais demandé de nouveau cette mesure de justice, bien plus cette mesure de prudence. Et si je n'avais pas réussi, j'aurais encore voté pour l'acte fédératif, tel que voté le 13 mars 1865. Même à cette heure, en dépit des heurts qui se sont produits dans l'administration depuis 1867, en dépit des misères faites à ceux du Québec et des autres provinces, si j'avais à choisir entre la confédération et l'acte de 1791 ou l'acte de 1840-41, je voterais encore en faveur de la confédération[43].

On peut voir dans cette déclaration de Gouin un résumé assez exact de ce que la très grande majorité des Canadiens pensaient de la Confédération avant 1921.

La notion de pacte culturel n'a bénéficié d'aucune des fortes influences qui avaient si largement contribué au succès de la thèse du pacte entre provinces. Aucun parti ne l'a incorporée dans son programme, pas même celui des nationalistes ou autonomistes qui, dans l'ensemble, étaient guidés par Bourassa aux élections de 1911. Aucun gouvernement provincial puissant ne l'a appuyée avec enthousiasme. Impliquant une restriction de leurs pouvoirs, elle était contraire aux vues de la plupart des provinces. Le Québec lui-même n'a pas adhéré fermement à la thèse, nonobstant les déclarations et les mesures de Gouin durant la crise scolaire ontarienne. Enfin le pacte culturel, contrairement à la théorie du pacte entre provinces, n'a pas été appuyé par le Comité judiciaire du Conseil privé. Ce tribunal était moins favorable que ceux du Canada aux droits des minorités[44]. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas étonnant que la notion d'un pacte fédératif d'ordre culturel n'ait pas débordé le cercle de partisans peu nombreux.

Parmi les grands thèmes qui ont dominé l'histoire politique et constitutionnelle du Canada, de 1867 à 1921, on relève les deux suivants : le conflit des pouvoirs entre Ottawa et les provinces, et les droits des minorités de langue et de religion. La situation aurait été relativement simple, si les deux questions s'étaient posées dans les mêmes cadres géographiques et constitutionnels. Sa complexité tient en outre à ce que les droits des provinces et ceux des minorités entraient souvent en conflit. Pour des raisons politiques évidentes, les minorités comptaient bénéficier d'une audience plus favorable à Ottawa que dans les capitales provinciales. D'autre part, les champions des droits provinciaux considéraient souvent le gouvernement fédéral comme un ennemi.

Chacun des conflits a donné lieu à l'élaboration d'une théorie du pacte. Les provinces, cherchant à se soustraire à ce qu'on a appelé le paternalisme du gouvernement fédéral, se repliaient sur la théorie voulant que la constitution ait pour assise un pacte entre les provinces fondatrices. On se représentait le gouvernement fédéral au mieux comme un *primus inter pares,* et, en mettant les choses au pis, comme un serviteur des provinces. Cherchant à protéger et à élargir les droits des minorités de religion et de langue, on a élaboré une théorie assimilant l'acte confédératif à un pacte culturel, à une entente anglo-française. D'après cette théorie, la Confédération associait à titre d'égaux deux groupes culturels se garantissant mutuellement leurs droits dans l'ensemble du pays. On peut affirmer que, dès 1921, la doctrine des droits provinciaux et le pacte la sous-tendant prévalaient parmi les politiques canadiens, et qu'ils étaient partiellement admis par les juristes. La deuxième théorie, celle du pacte culturel, ne s'était pas imposée de la sorte.

Les témoignages que nous avons brièvement examinés dans les chapitres qui précèdent étayent suffisamment cette conclusion. On peut l'illustrer en outre par un échantillonnage d'opinions extraites des écrits de journalistes et d'érudits influents. Cet examen ne saurait être exhaustif, car il n'existe pas de bibliographie complète en la matière; d'ailleurs, il comporterait un nombre excessif de répétitions.

Il n'est donc pas étonnant que l'on doive à l'Ontario l'une des premières analyses de la théorie du pacte faite par un spécialiste du droit constitutionnel. Dans un ouvrage paru en

1880 et dédicacé à Edward Blake, Samuel James Watson, conservateur à la bibliothèque de l'assemblée législative ontarienne, soutenait que les provinces, existant déjà avant le gouvernement fédéral, avaient créé celui-ci en vertu d'un pacte. Il écrivait :

> It must be borne in mind that the federal parliament is the off-spring of the provincial legislatures; it is not their progenitor; and that in confiding to it such of their powers as were necessary to establish it as a greater Representative Institution than themselves, there were yet certain powers which they reserved for their own behoof[1].

Signe des temps, Watson en Ontario s'intéressait profondément à la question des droits provinciaux, et l'on résiste assez mal à l'impression que son ouvrage se bornait presque à refléter l'opinion du gouvernement provincial, qu'il correspondait à un effort pour apporter un vernis d'érudition à la thèse de Mowat contre le gouvernement fédéral.

À vrai dire, l'étude de Watson aurait bien pu avoir pour objet de répondre à un autre auteur ontarien, D. A. Sullivan, qui en 1879 avait rigoureusement exposé en ces termes la priorité fédérale : « [...] in 1867 the three existing provinces desired to be federally united into one Dominion; and they were so united and formed thereafter Canada. The three provinces were then lost sight of, and in their stead Canada appeared; and Canada was immediately thereafter divided up into four provinces[2]. » Signe des temps encore, ou effet de la supériorité logique de Watson, O'Sullivan a bien voulu reconnaître, en 1887, dans la préface à une deuxième édition de son ouvrage, qu'il était possible de proposer une interprétation « provincialiste » de la constitution, et que, de fait, une telle interprétation avait été mise de l'avant[3].

On trouve chez les auteurs québécois les mêmes divergences d'opinions. En 1878, dans un ouvrage populaire sur la constitution, B.-A.-T. de Montigny a décrit et justifié le caractère hautement centralisé du régime fédéral canadien, le préférant à l'union américaine, où les pouvoirs non attribués appartiennent aux États. « La Confédération possède le double avantage, écrit-il, de nous donner la puissance d'une union législative et la liberté d'une union fédérale, avec la protection pour les intérêts locaux. » À son avis, « l'édification d'une des plus belles constitutions qu'ait jamais connue le monde[4] » est due à cette combinaison et à la bonne volonté avec laquelle les Pères de la Confédération ont su oublier leurs désaccords nationaux et politiques.

Le juge Loranger, ainsi qu'il en a été fait mention plus haut, exprimait le point de vue « provincialiste » dans ses fameuses *Lettres sur la constitution* en 1883. P.-B. Mignault fit paraître en 1889 un exposé plus complet de cette position. La constitution canadienne, estimait-il, était modelée de près sur celle des États-Unis. Dans le régime fédératif canadien, poursuivait-il, les gouvernements fédéral et provinciaux étaient séparés mais égaux. Il écrivait :

> Nous avons dit que les parties contractantes font deux parts de leur souveraineté et qu'au moyen de concessions communes et réciproques, elles créent une nouvelle puissance qui les contient sans les absorber. De là, tirons une conséquence essentielle. Chaque État ou province conserve son existence particulière et les prérogatives qu'il n'a pas cédées au pouvoir central. Il n'y a nulle subordination, soit de la province au gouvernement général, soit de ce dernier à la province. Il y a égalité absolue, souveraineté commune; chaque pouvoir est suprême dans sa juridiction et dans sa sphère d'action.

Mais dans la dernière partie de son exposé, Mignault allait un peu plus loin encore; il

déclarait que, la fédération ayant été créée dans le dessein exprès de protéger les droits des provinces, les intérêts de celles-ci sont sacrés, ce qui équivalait à accorder une certaine préférence aux provinces dans ce régime « d'égalité[5] ».

Du côté canadien-anglais, il convient d'accorder notre attention à deux autres spécialistes d'une certaine envergure. Alpheus Todd, dans un ouvrage qui exerça une certaine influence, *Parliamentary Government in the Colonies,* fait entièrement sienne la théorie du pacte entre provinces[6]. A. H. F. Lefroy, autre érudit de renom, penchait en 1913 pour le point de vue légaliste selon lequel, indépendamment de ce qu'avait pu être la conjoncture politique avant son adoption, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était purement et simplement une loi du Parlement britannique[7].

De notre brève étude, il ressort que les considérations historiques et juridiques ne sont pas concluantes quant à la nature de la constitution. Néanmoins, en s'inspirant des deux attitudes, W. P. M. Kennedy est arrivé à ce qui était peut-être la conclusion la plus acceptable à cette époque. En 1921, il soutint qu'à l'origine, la Confédération était une « union législative à peine voilée », et que telle avait été indubitablement l'intention des Pères de la Confédération. Kennedy, rappelons-le, compte parmi les premiers auteurs qui aient examiné avec beaucoup de soin les énoncés des constituants. Il reconnaît que les luttes politiques des cinquante premières années du régime, ainsi que les arrêts du Comité judiciaire, ont conféré à la constitution un caractère vraiment fédéral. Ces changements, estimait-il, répondaient aux besoins du pays. Un gouvernement central fort était nécessaire durant les premières années de mise en place, mais, celle-ci achevée, la décentralisation a mieux convenu par la suite. Il écrivait :

> The second period is the period of provincial rights which have increased under judicial interpretations. These, however, have not violated the framework. Indeed it may be said that they have humanized the British North America Act. They have given it the elasticity of life. They have rescued it from the uncritical worship due to an imperishable and immutable relic of rigid antiquarianism[8].

On peut sans doute considérer comme typiques de l'opinion à cette époque les propos élogieux de Kennedy sur la décentralisation qui a marqué la deuxième période du régime fédératif.

Quand, de la version « provincialiste » du pacte, on passe à la version culturelle, on est aussitôt frappé par le manque de documentation. Aucun des auteurs cités plus haut n'a accordé une attention sérieuse à ce sujet, que ce soit pour appuyer la thèse ou la réfuter. On dirait même qu'ils n'en ont pas entendu parler. Bien sûr, ils mentionnent les dispositions constitutionnelles relatives au bilinguisme et aux écoles séparées, mais se bornent à cela. Les historiens, eux non plus, ne nous fournissent pas d'exemples contraires. Du côté canadien-anglais, l'opinion la plus représentative a sans doute été exprimée par G. M. Wrong, historien s'intéressant surtout au Canada français :

> The federation Act made Canada a bilingual country in federal affairs. French was placed on a complete equality with English in the Federal Parliament. It is equally with English the language of the federal laws and of the federal courts. But while the federation Act expanded, it also limited the official use of the French tongue. It makes the Province of Quebec, and only the Province of Quebec, bilingual[9].

Au cours des années de lutte au sujet des écoles bilingues d'Ontario, les Canadiens français n'acceptaient pas facilement les points de vue de Wrong. En 1916, un juriste

canadien-français a apprécié les succès et les échecs de la Confédération dans les termes suivants :

> Cette nouvelle constitution qui nous fut donnée en 1867 a-t-elle tenu toutes ses promesses ? Au point de vue du progrès en général, je n'hésite pas à dire oui. Notre pays, en effet, a pris un essor considérable, son développement commercial, industriel et matériel a été énorme; il a fait l'étonnement du monde. Mais sous d'autres rapports pouvons-nous dire la même chose ? Les garanties solennellement données aux minorités sont dans bien des cas ignorées, répudiées et foulées aux pieds comme un vulgaire chiffon de papier[10].

Néanmoins, la collectivité franco-ontarienne rangée en bataille accusait des divergences d'opinions. Le sénateur N.-A. Belcourt, l'un des principaux chefs de file de la minorité, déclarait : « La constitution, le droit naturel et la justice, toute règle de pédagogie, les droits acquis par la minorité, le « fair play » britannique, une politique de raison et, chose non moins importante, le sens commun s'y [règlement XVII] opposent[11]. »

Mais, J.-U. Vincent, fondateur de l'Association canadienne-française d'éducation d'Ontario, a soutenu dans le détail, avec une documentation considérable à l'appui : « LE FAIT VÉRIDIQUE, TOUT REGRETTABLE QU'IL SOIT, est qu'il n'y a que pour LE DOMAINE FÉDÉRAL ET POUR LA PROVINCE DE QUÉBEC QUE LA CONSTITUTION DÉCRÈTE L'ÉGALITÉ DES DEUX LANGUES[12]. »

Les historiens canadiens-français, dans les années qui ont précédé 1921, ont fourni peu de témoignages aux partisans de la théorie du pacte dans sa version provincialiste ou culturelle. L'étude de I.-G. Turcotte sur la période d'Union et sur la Confédération est remarquablement impartiale et circonstanciée. Or, il n'y est pas fait mention de l'idée du pacte[13]. L.-O. David, qui s'était opposé au projet de fédération en 1865, était encore persuadé en 1898 que ses critiques avaient été justes, qu'au lieu d'établir des garanties précises pour les droits des provinces et des minorités, la Confédération avait été « une grande victoire anglaise[14] ». Ludovic Brunet, écrivant sur la même période en 1899, est arrivé aux mêmes conclusions : le régime fédéral hautement centralisé était un pas vers la mise en œuvre des recommandations de lord Durham. « Le temps et les événements, concluait-il, ont malheureusement donné raison aux sentiments de M. Dorion et du parti libéral[15]. »

Les principaux historiens canadiens-français de la première moitié du siècle ont exprimé des opinions analogues sur le caractère de la Confédération, bien qu'ils en aient apprécié différemment les avantages. Ainsi, dans ses conférences publiées en 1918, l'abbé Lionel Groulx ne cherche pas à démontrer que l'acte fédératif est un pacte entre provinces ou entre groupes culturels. Parlant du partage des pouvoirs, il conclut :

> L'autorité du centre retenait assez d'attributions pour exercer la souveraineté nationale tout en laissant évoluer les États dans le libre jeu de leurs activités. La pratique de nos institutions a confirmé cette théorie. Malgré quelques tentatives d'empiétements, le pouvoir d'Ottawa n'a pu empêcher les provinces d'accroître leur autonomie[16].

Le principal grief de l'abbé Groulx contre la Confédération, qu'il pensait en train de se disloquer en 1918 à cause du mécontentement de l'Ouest, était de ne pas avoir apporté de protection suffisante aux minorités. La minorité anglo-protestante du Québec avait obtenu une entière sécurité alors que les minorités françaises et catholiques n'avaient pas reçu d'égales garanties. Il écrivait :

> Car il ne faut point se lasser de le dire : c'est là et pas ailleurs, que se trouvent le vice fondamental de notre constitution et la grande faute des hommes d'État bas-canadiens. En laissant aller les privilèges et les exceptions trop exclusivement d'un côté, en laissant créer une situation de privilège en faveur du plus fort, ils ont admis en principe qu'il y aurait en ce pays deux poids et deux mesures[17].

En d'autres termes, le grand échec de 1867 tient précisément à ce qu'on n'a pas fondé le nouveau régime sur un pacte culturel garantissant aux Canadiens français et aux catholiques en dehors du Québec les mêmes droits qu'aux anglo-protestants de cette province. Par son point de vue sur la nature de la Confédération, Groulx était plus près des auteurs canadiens-anglais que de Bourassa et de ses partisans. Sur ce point, sinon sur beaucoup d'autres, il était foncièrement en accord avec l'autre grand historien de sa génération, Thomas Chapais[18].

Mais quelles que soient les conclusions des historiens sur les droits des minorités dans la Confédération, ceux des provinces, en 1921, n'étaient plus guère objets de litige. Les théoriciens du droit trouvaient toujours bon de reprendre les arguments, aujourd'hui usés, en faveur de l'autonomie. Au cours du printemps 1918, Léon-Mercier Gouin a eu recours à ceux de la théorie du pacte, mais il leur donnait une nouvelle tournure :

> Nous ne saurions trop insister sur l'indépendance relative de nos provinces. Il est de l'essence d'une fédération que les assemblées locales jouissent d'une pleine liberté dans la sphère législative qui leur a été assignée. C'est ainsi que le pacte fédéral devait permettre à la population du Québec de rester officiellement française et catholique. Notre parlement « à nous » siège en notre vieille capitale, à la cour de la Nouvelle-France. C'est pour toute notre race une véritable assemblée nationale. On lui a confié la garde de nos institutions les plus chères. Fatigués du régime odieux de 1840, nous devions être enfin « chez nous ». Le système fédératif promettait d'assurer notre survivance. Nous entrions librement dans le « Dominion ». La loi impériale qui forme la base de notre constitution n'est que l'expression légale et officielle de la volonté des parties contractantes. C'est la rédaction solennelle du « désir exprimé par les provinces ». On y trouve les éléments d'un véritable contrat de société, revêtu de la sanction royale[19].

Le plus fort de son argumentation était vieilli, mais celle-ci contenait en germe une conception du régime où, plus tard, les termes « nation » et « province » seraient nettement assimilés[20]. On n'a guère évoqué les conséquences de cette assimilation avant 1921, bien que celle-ci fût à la base des opinions quasi séparatistes exprimées par quelques collaborateurs à une enquête menée par l'Action française en 1922 : *Notre avenir politique*[21].

La fin de la guerre en 1919 et l'instabilité politique des années de reconstruction ont marqué le début d'une nouvelle décennie de fortes positions pour le pouvoir provincial. Les gouvernements des provinces eurent peu de mal à repousser les tentatives intermittentes d'Ottawa pour restaurer la prépondérance fédérale. Il convenait sans doute à la fin de la décennie que ce fût le premier ministre de l'Ontario, Howard Ferguson, qui lançât un nouveau manifeste des droits provinciaux, y exposant au complet la théorie du pacte. Cette province avait trouvé en Ferguson, bien que conservateur, un successeur de Mowat. Taschereau et Duplessis ont démontré que la conception de Mercier était toujours vivante au Québec. Les vieilles armes reparurent pour de nouvelles batailles. Faut-il vraiment ajouter que dans les campagnes subséquentes, ceux qui parlaient de pacte entre groupes culturels n'ont que rarement pu faire entendre leur voix dans la mêlée.

Chapitre premier

1. *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces* (commission Rowell-Sirois), vol. I, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 49.

2. Sénat du Canada, *Rapport présenté en conformité d'une résolution du Sénat à l'honorable président du Sénat par le conseiller parlementaire au sujet de la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire et de matières connexes,* 18e parlement, 4e session, 1939; Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, réimprimé en 1961. Nous renverrons désormais à ce document sous le titre de *Rapport* O'Connor.

3. Norman McL. Rogers, « Mr. Ferguson and the Constitution », dans *Canadian Forum,* vol. XI, no 122, novembre 1930, p. 49.

« La théorie prêtant à la constitution la nature d'un traité ou d'un pacte est également insoutenable, sauf si l'on confère un caractère entièrement fictif aux provinces créées par un acte du Dominion à même les Territoires du Nort-Ouest. Il est toutefois un aspect des engagements du traité auquel il faudra accorder une sérieuse considération dans toute démarche ultérieure pour modifier la constitution canadienne. La minorité de race et de religion qui a partagé avec les pionniers de souche anglo-saxonne la tâche dc construire le pays canadien occupe dans le Dominion une place qui ne tient ni aux bonnes grâces ni à la discrétion de la majorité, mais qui repose sur les capitulations de Montréal et de Québec et sur les conditions et les effets du traité de Paris. La Grande-Bretagne ayant été partie à ce traité, les droits et prérogatives accordés ont été confirmés par les divers actes constitutionnels du Parlement britannique relatifs au gouvernement de ses provinces nord-américaines. En ce qui concerne la protection de ces droits, susceptibles d'être assimilés à des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il y a tout lieu d'en subordonner la modification au consentement unanime des provinces » (*traduction*).

4. Jean-C. Falardeau, « Les Canadiens français et leur idéologie » dans *La Dualité canadienne, Essais sur les relations entre Canadiens français et Canadiens anglais,* ouvrage réalisé par Mason Wade, en collaboration avec un comité du Conseil de recherche en sciences sociales du Canada, sous la direction de Jean-C. Falardeau, Québec, Presses universitaires Laval, et Toronto, University of Toronto Press, 1960, p. 25.

5. S. Q., 2-3 Eliz. II, chap. 17.

6. Province de Québec, *Rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels,* 1956, vol. I.

7. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1949, 2e session, vol. I, p. 200.

8. *La Presse,* le 15 octobre 1949.

9. F. R. Scott, « Areas of Conflicts in the Field of Public Law and Policy », dans *La Dualité canadienne,* p. 89.

« [...] les arguments juridiques ont peu de valeur lorsque les opinions changent, et prouver que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se fonde ou non sur un pacte ou un contrat ne conduit pas au problème véritable, qui a trait au pouvoir plutôt qu'au droit » (*traduction*)

10. A. M. Schlesinger, « The State Rights Fetish », dans *New Viewpoints in American History,* New York, The Macmillan Co., 1922, p. 243.

« Sans aucun doute, l'agitation relative aux droits des États a joué un grand rôle dans l'histoire de notre pays; il est également manifeste qu'on ne saurait étudier ce conflit indépendamment du temps et des circonstances. La doctrine des droits des États n'a jamais eu de force véritable hors d'une situation aux vastes incidences sociales, économiques et politiques. Tout groupe préconisant les droits des États, à n'importe quelle époque, cherchait en somme un refuge, un peu à la façon d'un pionnier de l'Ouest qui s'abrite dans sa cave au plus fort de la tornade. Elle a fait office, en somme, de bouclier protecteur, face aux assauts éventuels d'un puissant ennemi. « Grattez le vernis du cultivateur du Wisconsin, et vous trouverez un planteur de Georgie », a dit un historien américain réputé » (*traduction*).

11. Norman McL. Rogers, « The Compact Theory of Confederation », dans *Proceedings of the Canadian Political Science Association,* 1931, pp. 205-230; Richard Arès, *La Confédération : Pacte ou Loi ?*, Montréal, Éditions de l'Action nationale, 1950.

12. G. V. LaForest, *The Disallowance and Reservation of Provincial Legislation,* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1955.

13. J. T. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor : A Study in Canadian Government and Politics,* Toronto, University of Toronto Press, 1957.

14. J. A. Maxwell, *Federal Subsidies to Provincial Governments in Canada,* Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1937.

15. Paul Gérin-Lajoie, *Constitutional Amendment in Canada,* Toronto, University of Toronto Press, 1950.

16. W. E. Hodgins, *Correspondence, Reports of the Minister of Justice and Orders in Council upon the Subject of Provincial Legislation, 1867-1895,* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1896. Nous renverrons désormais à ce document sous le titre de *Dominion and Provincial Legislation.*

Chapitre II

1. Voir F. R. Scott, « Centralization and Decentralization in Canadian Federalism », dans la *Canadian Bar Review,* vol. XXIX, nº 10, décembre 1951, en particulier la note 44, pp. 1108 et 1109.

2. Jean-C. Bonenfant, « L'Esprit de 1867 », dans la *Revue d'Histoire de l'Amérique française,* vol. XVII, nº 1, juin 1963.

3. Sir Joseph Pope, *Mémoirs of the Right Honourable Sir John Alexander Macdonald, G. B. C., First Prime Minister of the Dominion of Canada,* édition revisée avec préface par A. C. Doughty, Toronto, Oxford University Press, 1930, pp. 242 et 243.

« Quand je parle de confédération, ce n'est pas par analogie avec celle d'outre-frontière, qui n'a pas réussi. Et, n'allez pas croire que je m'en réjouisse. [...] D'autre part, si je compatis avec les Américains, je voudrais que la leçon nous serve et que nous nous gardions de donner sur les mêmes écueils. L'erreur fatale qu'ils ont commise – peut-être était-elle inévitable dans la condition où se trouvaient les colonies lors de la révolution –, c'est d'avoir fait de chaque État une souveraineté distincte, d'avoir conféré à chacun tous les pouvoirs souverains, sauf ceux qui sont réservés par la constitution et attribués au gouvernement général. La véritable règle de l'union confédérative, c'est d'accorder au gouvernement général tous les principes et pouvoirs de la souveraineté, et d'établir que les États particuliers ou subordonnés ne détiendront que les pouvoirs qui leur seront expressément conférés (*traduction*).

4. *Débats parlementaires sur la Question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord,* Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865, p. 859. Nous renverrons désormais à cet ouvrage sous le titre de *Débats sur la Confédération.*

5. Joseph Cauchon, *L'Union des Provinces de l'Amérique Britannique du Nord,* Québec, Côté et Cie, 1865, pp. 52 et 53.

6. *La Confédération, couronnement de dix ans de mauvaise administration,* Montréal, Presses du journal *Le Pays,* 1867.

7. A. G. Doughty, « Notes on the Quebec Conference, 1864 », dans la *Canadian Historical Review,* vol. I, nº 1, mars 1920, p. 28.

« Nous avons cru qu'un régime fédératif était ce qu'il y avait de mieux parce que les provinces sont habitées par des personnes de nationalités différentes et de religions différentes » (*traduction*).

8. *Débats sur la Confédération,* p. 32.

9. *Ibid.,* pp. 717 et 718.

10. On trouvera les déclarations de Carnarvon et d'Adderley dans le *Rapport* O'Connor, annexe 4, p. 171.

11. *Rapport* de la commission Rowell-Sirois, vol. I, p. 32.

12. K. C. Wheare, *Federal Government,* 4e édition, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 19.

« Il est difficile de savoir si nous pouvons l'appeler un régime fédératif comportant de nombreuses dispositions unitaires ou un régime unitaire comportant de nombreuses dispositions fédératives » (*traduction*).

13. Lettre de Macdonald à Brown Chamberlin, le 26 octobre 1868, dans Sir Joseph Pope, *The Correspondence of the Right Honourable Sir John Alexander Macdonald, G. B. C., First Prime Minister of the Dominion of Canada,* Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 75.

« Je partage entièrement votre crainte qu'il ne s'élève avant longtemps un conflit entre le Dominion et les partisans des « droits des États ». Nous devrons donc y faire face le mieux possible. En adoptant le parti de la patience et de la fermeté, le Dominion devrait l'emporter à la longue. Les pouvoirs du gouvernement général sont tellement plus larges que ceux des États-Unis que le pouvoir central doit triompher avec le temps. À mon avis, le gouvernement ou parlement général ne doit pas avoir plus de considération pour la position ou le statut des gouvernements locaux qu'il n'en aurait pour les points de vue du parti administrant la municipalité de Québec ou de Montréal » (*traduction*).

14. Canada, *Documents de la session,* 1867-1868, vol. 8, nº 66, p. 3.

15. D. G. Creighton, *John A. Macdonald : The Old Chieftain,* Toronto, The Macmillan Company of Canada Ltd., 1955, p. 33.

16. Ontario Legislative Assembly, *Journals,* 1869, pp. 54-56.

« [...] afin de retirer au Parlement canadien toute prétention au pouvoir de perturber les relations financières créées par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) entre le Canada et les diverses provinces » (*traduction*).

17. Canada, *Journaux de la Chambre des communes,* 1870. pp. 126-127.

18. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Government in Canada, passim.*

19. *Proceedings of the Reform Convention Held at Toronto on the twenty seven and twenty eight of June, 1867,* Toronto, The Globe Printing Co., 1867, p. 20.

« Le présent congrès note sa satisfaction devant le succès triomphal du long et opiniâtre combat mené par le parti réformiste pour les grands principes de la représentation selon la population et de l'autorité provinciale dans les affaires provinciales » (*traduction*).

20. Lettre de Macdonald à Brown Chamberlin, le 26 octobre 1868, dans Pope, *The Correspondence of Sir John A. Macdonald,* p. 75.

21. *The Globe,* le 23 décembre 1871.

« Le premier point au sujet duquel je tiens à exposer la politique de notre administration a trait à ce qu'on pourrait appeler les relations extérieures de la province. Mes amis et moi, au cours des quatre dernières années, nous avons déploré que l'ancienne administration se fût fondée sur le principe et l'entente voulant qu'elle et le gouvernement du Dominion dussent coopérer – jouer le jeu l'une de l'autre – et être alliés. Mes amis et moi nous avons pensé, comme fait aujourd'hui l'administration actuelle, qu'un pareil arrangement est préjudiciable à la Confédération et propre à créer des difficultés

qu'on pourrait éviter autrement; que le gouvernement provincial ne doit entretenir qu'une attitude de neutralité envers le gouvernement du Dominion; que chacun des deux gouvernements doit être absolument indépendant de l'autre dans l'administration de ses affaires. En qualité de citoyens de l'Ontario il nous appartient d'élaborer notre politique en fonction de nos intérêts et de nos droits provinciaux et de conduire nos propres affaires; nous sommes contre, mieux, nous protestons le plus énergiquement contre toute ingérence, contre la proposition voulant que le gouvernement provincial doive intervenir dans les affaires du Canada ou des autres provinces » (*traduction*).

22. *Le Canadien,* le 11 août 1868.

23. L.-O. David, *L'Union des deux Canadas, 1841-1867,* Montréal, Eusèbe Sénécal et Cie, 1898, p. 212.

24. *L'Opinion Publique,* vol. II, no 30, le 27 juillet 1871.

25. *Ibid.,* vol. II, no 15, le 13 avril 1871.

26. Canada, *Journaux de la Chambre des communes,* 1869, vol. II, p. 260.

27. *Ibid.,* 1871, vol. IV, pp. 253 et 254.

28. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1871, pp. 200-202.

29. *Le Pays,* le 28 novembre 1871. Voir aussi *Wilfrid Laurier à la tribune : recueil des principaux discours prononcés au Parlement,* édition française compilée par Ulric Barthe, Québec, Turcotte et Ménard, 1890.

30. Hodgins, *Dominion and Provincial Legislation,* pp. 5 et 6.

31. Débats sur la Confédération, p. 262.

32. Sir Joseph Pope, *Confederation Documents,* Toronto, The Carswell Co. Ltd., 1895, p. 30.

33. Hodgins, *Dominion and Provincial Legislation,* pp. 662 et 663.

« Les assemblées législatives des provinces ont seules le pouvoir de légiférer en matière d'enseignement, sous réverve de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Or, celui-ci ne vise que les écoles confessionnelles, séparées ou dissidentes; il n'infirme ni ne restreint d'aucune façon leur pouvoir d'adopter les lois concernant le régime scolaire général de la province. Est-ce que l'acte en question peut défavoriser les catholiques ou d'autres groupes confessionnels ? Le cas échéant, il leur appartient d'en appeler à l'assemblée législative provinciale, seule habilitée à leur accorder réparation.

Comme l'Acte vise le régime scolaire d'ensemble du Nouveau-Brunswick, et non pas spécialement les écoles confessionnelles, le gouverneur général n'a pas le droit d'intervenir, de l'avis du soussigné » (*traduction*).

34. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1872, pp. 197, 706 et 709.

35. Hodgins, *Dominion and Provincial Legislation,* pp. 453-479.

36. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1875, p. 608.

37. Hodgins, *Dominion and Provincial Legislation,* p. 1197.

« [...] il ne conviendrait pas que l'autorité fédérale cherche à s'immiscer dans les détails ou les côtés accessoires d'une mesure provinciale dont les principes et les fins sont entièrement du ressort de la province, si injuste ou arbitraire que puisse paraître son mode d'application » (*traduction*).

Chapitre III

1. *Débats sur la Confédération,* p. 516.

2. *Rapport* de la commission Rowell-Sirois, vol. I, pp. 56 et 57.

3. J. C. Morrison, *Oliver Mowat and the Development of Provincial Rights in Ontario : A Study in Dominion-Provincial Relations 1867-96,* publié sous les auspices de l'Ontario Department of Public Records and Archives, Ottawa, 1961.

4. *Ibid.,* p. 99.

« Ce retard, non plus que les animosités qu'il a fait naître, ne saurait être entièrement imputé à une partie ou à l'autre, a-t-il écrit; il convient plutôt de le rattacher aux objectifs contraires de l'Ontario et

du gouvernement central, qui se compliquaient eux-mêmes de l'antagonisme personnel entre Mowat et Macdonald, de la rivalité, de la jalousie, de la crainte de la domination par le Québec et l'Ontario » (*traduction*).

5. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor*, p. 162.

« [La charge de lieutenant-gouverneur] faisait partie, théoriquement du moins, du plan conçu en 1867 pour assurer au gouvernement central la primauté dans la fédération » (*traduction*).

6. Ontario, *Sessional Papers*, 37, XX, P. IV, 1886, lettre du lieutenant-gouverneur au secrétaire d'État, le 9 janvier 1886.

« Selon la position de mon gouvernement, le lieutenant-gouverneur est habilité *ex officio* et sans nécessité de décrets formels, à exercer toutes les prérogatives attachées à l'autorité exécutive dans les domaines du ressort des assemblées législatives provinciales; comme le gouverneur général est habilité *ex officio* et sans nécessité de décrets formels, à exercer toutes les prérogatives attachées à l'autorité exécutive dans les domaines du ressort du Parlement fédéral... » (*traduction*).

7. LaForest, *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation.*

8. Hodgins, *Dominion and Provincial Legislation*, p. 87.

9. *Ibid.*, p. 110.

10. *Ibid.*, p. 113.

« Ou [...] les biens en déshérence et les biens confisqués continuent de revenir aux provinces, ou la Couronne, en 1867, s'est approprié tous les droits provinciaux non visés par l'acte fédératif; cette dernière hypothèse est tout à fait inadmissible et le soussigné compte fermement que les autorités centrales et provinciales s'accorderont toujours pour la répudier. De plus, il considère comme indéniable que tous les droits des provinces, tels qu'ils existaient avant 1867, ont été partagés par l'acte fédératif entre le gouvernement central et les provinces, et que ces dernières conservent ceux qui n'ont pas été attribués à Ottawa » (*traduction*).

11. *Ibid.*, p. 119.

12. Morrison, *Oliver Mowat and Provincial Rights*, pp. 198-199.

13. Hodgins, *Dominion and Provincial Legislation*, p. 178.

14. *Ibid.*, p. 179.

« L'acte fédératif avait pour objet d'assurer concrètement à chaque province la plus entière liberté d'administration et de direction dans ses affaires intérieures, et tel avait été le but principal du Québec et de l'Ontario en cherchant à s'unir. Ce principe fondamental d'autonomie pour les provinces inspire l'acte constitutionnel tout entier; pour le maintenir intégralement, il faut une constante vigilance de la part de chaque province face aux efforts du gouvernement central pour retirer la direction des affaires provinciales au gouvernement qui a pour elles le plus d'intérêt, qui les connaît le mieux, qui doit en répondre directement devant la population de la province, et la confier à un gouvernement qui, en ces domaines, a le moins de connaissances et le moins d'intérêt » (*traduction*).

15. Morrison, *Oliver Mowat and Provincial Rights*, p. 221.

« Le principe qu'implique ce désaveu est d'un caractère extrêmement grave. Il détruit l'autonomie que l'on croyait avoir assurée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il suppose que le gouvernement fédéral a pour fonction d'examiner chaque loi de l'assemblée législative, puis d'y opposer son veto, s'il ne l'approuve pas » (*traduction*).

16. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1882, p. 962.

17. *Ibid.*, p. 962.

18. Morrison, *Oliver Mowat and Provincial Rights*, p. 224.

« [...] la contestation qui a suivi tenait moins du litige constitutionnel sur le désaveu que du combat politique pour dominer le favoritisme auquel se prêtait la surveillance du commerce des alcools » (*traduction*).

19. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1884, vol. XVI, pp. 992 et suiv.

20. Morrison, *Oliver Mowat and Provincial Rights*, pp. 229 et 230.

« Je considère le droit de veto comme néfaste, comme une entrave à la prospérité de notre province; à mon avis toute province doit en souhaiter l'abolition. Les faits n'ont-ils pas démontré qu'on a commis une erreur en l'accordant aux autorités fédérales. En le leur retirant, on n'affaiblirait sûrement pas la Confédération; je souhaite qu'on le fasse, car je tiens à ce que notre province progresse au rythme le plus rapide possible de façon à accéder au maximum de puissance » (*traduction*).

21. *L'Opinion Publique,* vol. III, nº 24, le 13 juin 1872.
22. *Ibid.*, vol. III, nº 43, le 24 octobre 1872.
23. *Ibid.*, vol. V, nº 6, le 5 février 1874.
24. Robert Rumilly, *Histoire de la Province de Québec,* tome I, Montréal, B. Valiquette, sans date, p. 284.
25. *L'Opinion Publique,* vol. V, nº 41, le 8 octobre 1874.
26. *La Minerve,* le 1er juin 1875, citée dans Rumilly, *Histoire de la Province de Québec,* tome I, p. 323.
27. Rumilly, *Histoire de la Province de Québec,* tome III, Montréal, Éditions Bernard Valiquette, 1941, p. 58.
28. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor,* pp. 113-119.
29. Québec, *Débats de la Législature,* 1879, p. 72.
30. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1878, vol. II, p. 1925.
31. Archives publiques du Canada, « Macdonald Papers », p. 95, lettre de Mousseau à Macdonald, le 15 novembre 1878. Nous renverrons désormais à ces documents par les lettres A. P. C.

« Vous voyez, je n'aborde le coup d'État et la destitution que du point de vue politique. Je m'en remets à vous du côté constitutionnel. Mais je ne puis m'empêcher de dire comme tout le monde : Si Letellier n'en a pas fait assez pour être mis à la porte, que faut-il donc ? » (*traduction*).

32. *Ibid.*, lettre de Chapleau à Macdonald, le 2 décembre 1878.
33. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor*, pp. 234-248.
34. A. Joly de Lotbinière, « Mr. Joly's mission to London in the case of Lieutenant-Governor Letellier St. Just », dans la *Canadian Historical Review*, vol. XXXI, nº 4, décembre 1950, p. 403.
35. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Governements in Canada*, pp. 56-63. Voir aussi le discours de Robertson, dans les *Débats de la Législature*, 1880, pp. 475-477.
36. Québec, *Débats de la Législature,* 1881, p. 363.
37. *Ibid.*, 1881, p. 855.
38. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada,* pp. 56-63.
39. *Ibid.*, p. 60. Aussi, *Débats de la Chambre des communes,* 1884, pp. 1582 et suiv.
40. *Ibid.*
41. T. J. J. Loranger, *Lettres sur l'interprétation de la Constitution fédérale dite de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867,* Québec, Imprimerie A. Côté et Cie, 1883, première lettre, avant-propos, p. v.
42. *Ibid.*, avant-propos, p. vii.
43. *Ibid.*, p. 59.
44. Québec, *Journaux de l'assemblée législative,* 1884, p. 56.
45. Québec, *Débats de la Législature,* 1884, pp. 410 et 411.
46. *Ibid.*, p. 413.
47. *Ibid.*, p. 414.
48. *Ibid.*, p. 454.
49. *Ibid.*, p. 455.
50. *Ibid.*, pp. 422 et suiv.
51. Québec, *Journaux de l'assemblée législative,* 1884, p. 100.
52. Québec, *Débats de la Législature,* 1884, pp. 642 et 643.
53. *Ibid.*, p. 644
54. *Ibid.*, pp. 779-800.
55. Charles Langelier, *Souvenirs politiques : récits, études et portraits par l'Hon. Chs Langelier,* Québec, Dussault et Proulx, 1909, vol. I, p. 245.
56. Québec, *Débats de la Législature,* 1886, p. 902.
57. *La Patrie,* le 1er juillet 1886.
58. Voir le discours de Mercier en 1886, dans *Biographie, discours, conférences, etc., de l'hon. Honoré Mercier,* Montréal, J. O. Pelland, 1890, pp. 160 et suiv.
59. Québec, *Débats de la Législature,* 1887, pp. 9-11.
60. Nova Scotia House of Assembly, *Journals and Proceedings,* 1887, pp. 102-104 et 125.

« En dix-neuf ans d'union, les gouvernements successifs ont tous constaté que les objections élevées d'abord contre les conditions du régime s'appliquent sans cesse avec plus de pertinence que la première année; la Chambre estime plus générale et plus profonde que jamais l'insatisfaction à l'endroit des arrangements financiers;

Avant l'union, la Nouvelle-Écosse avait le plus bas tarif douanier; néanmoins, au moment d'y entrer, c'est elle qui se trouvait, parmi toutes les provinces, dans la situation financière la meilleure;

La conjoncture commerciale et financière de la Nouvelle-Écosse est peu satisfaisante, accuse un état de dépression;

Il y a lieu de croire que les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en conjonction avec le haut tarif douanier et les lois fiscales du Dominion, sont pour une bonne part à l'origine du mauvais état des finances et du commerce en Nouvelle-Écosse;

On ne peut escompter une amélioration suffisante dans les domaines mentionnés ci-dessus, tant que la province est membre de la fédération canadienne aux conditions en vigueur » (*traduction*).

61. *The Nova Scotian,* le 5 février 1887. « Par révocation, il faut entendre réciprocité, et la réciprocité, c'est deux dollars de plus le baril de maquereau, un de plus le baril de hareng, et $ 0.50 de plus le quintal de morue » (*traduction*).

62. James A. Jackson, « The Disallowance of Manitoba Railway Legislation in the 1880's », thèse de maîtrise, Université du Manitoba, 1945.

63. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1883, vol. II, p. 1031.

64. Cité dans Jackson, « Disallowance of Manitoba Railway Legislation », p. 44. « Ils croient nous avoir achetés et [...] nous sommes un peu comme leur colonie » (*traduction*).

65. Margaret Ormsby, *Brititsh Columbia : A History,* Toronto, The Macmillan Co. of Canada Ltd., 1958, pp. 232-258.

66. J. A. Maxwell, « Lord Dufferin and the Difficulties with British Columbia, 1874-7 », dans la *Canadian Historical Review,* vol. XII, nº 4, décembre 1931, pp. 346-390; Margaret Ormsby, « Prime Minister Mackenzie, the Liberal Party and the Bargain with British Columbia », dans la *Canadian Historical Review,* vol. XXVI, nº 2, juin 1945.

67. Maxwell, *Federal Subsidies to the provincial governments,* pp. 90-93.

68. « The spoilt child of Confederation », dans Ormsby, *British Columbia : A History,* p. 258.

69. F. W. P. Bolger, *Prince Edward Island and Confederation, 1863-73,* Charlottetown, St. Dunstan's University Press, 1964.

70. *Actes de l'Amérique du Nord britannique et statuts connexes, 1867-1962,* édition préparée et annotée par Maurice Ollivier, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 186.

71. Maxwell, *Federal Subsidies to the provincial governments in Canada,* pp. 70-76.

Chapitre IV

1. « Procès-verbal de la Conférence interprovinciale tenue à Québec du 20 au 28 octobre 1887 inclusivement », dans *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1817 à 1926,* Ottawa, Imprimeur du Roi, réimprimé en 1951, p. 11.

2. Creighton, *John A. Macdonald : The Old Chieftain,* p. 488.

3. *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1817 à 1926,* pp. 25 et 26.

4. *Ibid.,* p. 20 et 21.

5. *Ibid.,* p. 27 et 28.

6. *Ibid.,* p. 27 et 28.

7. Lettre de Macdonald à Mowat, le 3 décembre 1888, dans Pope, *The Correspondence of Sir John A. Macdonald,* p. 433.

8. *The Globe,* le 9 mars 1888.

« La Confédération doit son origine à un marché entre certaines provinces, où celles-ci sont convenues de s'unir pour certains objets et de se séparer ou de demeurer séparées pour d'autres. Les provinces parties au marché étaient des pays indépendants au moment du pacte : elles jouissaient de

l'autonomie sous réserve du veto impérial sur leurs lois, de la nomination du gouverneur général par l'Empire, du commandement de leurs forces par la Reine. Le Dominion est leur création, ou, en d'autres termes, a été créé par le Parlement britannique à la requête des provinces. Le Dominion, qui n'existait pas auparavant, n'a pu assurément être partie au marché. Il ne saurait non plus être partie à une révision du marché. Le droit de réexaminer l'organisme qui a été créé doit appartenir à ses créateurs. La très grande majorité des provinces qui ont créé le Dominion étant en faveur de la révision du pacte fédératif, le Parlement britannique n'est pas habilité à intervenir de nouveau ni à consulter le gouvernement fédéral sur ses vœux en la matière. Les résolutions de la conférence de Québec, quand elles auront été approuvées par les assemblées législatives représentant les provinces participantes, donneront donc au Parlement britannique les raisons et l'autorité que suppose la révision du pacte fédératif, comme, il y a vingt-deux ans, avant la promulgation de l'Acte de l'Amérique de Nord britannique » (*traduction*).

9. Jackson, « The Disallowance of Manitoba Railway Legislation in the 1880's », p. 135.

10. LaForest, *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation,* pp. 57-61.

11. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1889, vol. II, p. 931.

12. *The Canadian Journal of Lady Aberdeen, 1893-1898,* édition présentée par John T. Saywell, Toronto, The Champlain Society, 1960, XXXIII-LXXXIII.

13. Voir H. Blair Neatby, « Laurier and a Liberal Quebec », thèse de doctorat, Université de Toronto, 1956, pp. 87-136.

14. A. P. C., « Tupper Papers », vol. II, lettre de Tupper à Whitney, le 22 mars 1899.

« Le Parlement impérial ne sera jamais partie à la dissolution du pacte sur lequel a été édifiée la Confédération, sauf si la Chambre des communes et le sénat approuvent des résolutions en ce sens, si le peuple en a été saisi auparavant et si des assemblées législatives élues subséquemment ont donné leur accord » (*traduction*).

15. A. P. C., « Laurier Papers », vol. 103, lettre de Chamberlain à Laurier, le 10 mars 1899.

« Tout changement à une constitution comme celle du Canada revêt la plus grande importance et fait peser une lourde responsabilité sur le Parlement impérial, – d'autant plus lourde que la constitution actuelle procède d'un pacte ou traité entre d'anciennes colonies autonomes qui constituent aujourd'hui les diverses provinces du Dominion, sous la garantie des conditions du pacte par une loi impériale » (*traduction*).

16. Vincent C. Macdonald, « The Privy Council and the Canadian Constitution », dans la *Canadian Bar Review,* vol. XXLX, nº 10, décembre 1951, pp. 1021-1037.

17. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1903, vol. I, p. 1634.

18. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1906-1907, vol. II, p. 2269.

19. Sir Wilfrid Laurier, « Le Fédéralisme », dans la *Revue trimestrielle canadienne,* novembre 1918, pp. 219-221.

20. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1905, pp. 1522 et 1523.

21. *Ibid.,* pp. 1522 et suiv.

22. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor,* p. 256.

« Que Laurier prisât peu le principe de la révocation, il n'y a pas à en douter; aussi faut-il que McInnes ne lui laisse plus d'autre issue pour qu'il exerce ce pouvoir, légitimement détenu par le gouvernement fédéral. Laurier avait prétendu en 1878 et 1879 que la révocation correspondait à un pouvoir délégué, confié au gouvernement fédéral et exercé uniquement sur requête; en 1900 il ne s'y est résolu qu'après avoir été persuadé que la Colombie-Britannique l'exigeait à une écrasante majorité » (*traduction*).

23. LaForest, *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation,* p. 66.

24. F. H. Gisborne et A. A. Fraser, *Correspondence, Reports of the Minister of Justice and Orders in Council upon the subject of Provincial Legislation, 1896-1920,* vol. II, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1922, p. 616.

« Aux premiers jours de la Confédération, le pouvoir exécutif du Dominion aurait été imbu de l'idée selon laquelle la relation entre le Dominion et les provinces serait analogue à celle qui existe entre parent et enfant, et il a agi en conséquence. Cette conception du statut des provinces a été renversée par une série de décisions du Conseil privé de l'Empire, assimilant presque les provinces, dans

le domaine de leurs compétences, à des États souverains, qui pouvaient exercer toutes les prérogatives de la Couronne non attribuées au gouvernement central » (*traduction*).

25. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1907, p. 2270.

26. *The Liberal-Conservative Platform as Laid Down by R. L. Borden, M.P., Opposition Leader at Halifax, August 20th, 1907,* p. 5.

« [...] Le respect absolu de toutes les prérogatives d'autonomie attribuées aux provinces du Canada par la constitution » (*traduction*).

27. *Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926.*

28. Maxwell, *Federal Subsidies to Provincial Governments in Canada,* pp. 109-111.

29. *Rapport* de la commission Rowell-Sirois, vol. I, p. 99.

30. *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press,* 1923, A. C., p. 696.

31. *Le Devoir,* le 24 janvier 1918, p. 6.

32. *Ibid.*

33. *Rapport* de la commission Rowell-Sirois, vol. I, p. 104.

34. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels,* Québec, 1956, vol. I, p. 97.

35. On trouvera l'exposé contemporain le plus détaillé de la version, présentée par les provinces, de la théorie du pacte, dans Sir George Ross, *The Senate of Canada, Its Constitution, Powers and Duties historically considered,* Toronto, The Copp, Clark Company Ltd., 1914.

Chapitre V

1. *Débats sur la Confédération,* p. 374.

2. *Ibid.,* p. 59.

3. Eugene Forsey, « The British North America Act and Biculturalism », dans le *Queen's Quarterly*, vol. LXXXI, été 1964, pp. 141-149.

4. *Débats sur la Confédération,* p. 59.

5. D. G. Creighton, *The Road to Confederation : The Emergence of Canada,* Toronto, The Macmillan Co. of Canada, 1964, p. 141.

« [Les Pères de la Confédération] étaient aussi étrangers aux dogmes du siècle des lumières qu'aux obsessions de race, de séparatisme ethnique et culturel, propres au XXe siècle » (*traduction*).

6. *Débats sur la Conférération,* p. 516.

7. *Ibid.,* p. 714.

8. W. L. Morton, *Manitoba : A History,* Toronto, University of Toronto Press, 1957, pp. 141-146. Morton écrit qu'en 1871 « fut tenu un recensement. Le Manitoba comptait alors 11 963 habitants dont 558 Indiens, 5 757 Métis, 4 083 demi-sang anglais et 1 565 Blancs. Le nombre des catholiques s'élevait à 6 247 et celui des protestants à 5 716 » (*traduction*).

9. *The Canadian Journal of Lady Aberdeen, XXIV.*

« Le Canada n'était pas exempt du nationalisme âpre et belliqueux qui ailleurs, au cours des dernières décennies du siècle victorien, se manifestait par ce qu'on a appelé le nouvel impérialisme, mais ce sentiment a pris une forme détournée qui masquait ses liens avec les implications racistes du darwinisme social. On peut raisonnablement en observer deux ramifications au Canada anglais : le « nativisme » américano-protestant et le pan anglo-saxonisme; le premier s'extériorisait dans des attaques contre le danger du catholicisme et le second faisait écho à l'avertissement de lord Durham selon lequel le pays ne saurait survivre, à demi anglais et à demi français. Ces deux écoles de pensée étaient très liées l'une à l'autre, voire inséparables; dans la mesure où elles ont servi d'assises au nationalisme canadien-anglais, celui-ci a été un facteur de désunion plutôt que d'union » (*traduction*).

10. « Circulaire privée au clergé de toute la province ecclésiastique de Québec, 23 octobre 1871 », dans *Mandements, Lettres pastorales, circulaires et autres documents publiés dans le diocèse de Montréal depuis son érection,* tome 6, Montréal, 1926, pp. 210-212.

11. Lettre de l'archevêque de Saint-Boniface à T.-A. Bernier, le 23 novembre 1887, dans T.-A. Bernier, *Le Manitoba champ d'immigration,* Ottawa, 1887, pp. 4 et 5.

12. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1890, vol. I, p. 862.

13. *Ibid.,* p. 764.

14. *Ibid.,* p. 991.

15. C. R. W. Biggar, *Sir Oliver Mowat,* vol. II, Toronto, Warwick Bros and Rutter Ltd., 1906, p. 645.

16. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1893, p. 1729.

17. A. P. C., « Tupper Papers », lettre de C. H. Tupper à sir Charles Tupper, le 26 mars 1895.

18. Compte rendu du *Toronto Telegram*, le 28 avril 1896.

« Je m'en tiens toujours à l'opinion, pour laquelle j'ai lutté jusqu'ici avec votre assentiment, voulant qu'il n'y ait qu'une seule langue officielle au Canada, sauf où le pacte fédératif autorise le contraire. À mon sens, il serait peu politique et peu patriotique d'encourager, aux fins d'une paix temporaire avec nos compatriotes francophones, un nationalisme français qui ne saurait aboutir tant que le Canada fera partie de l'Empire britannique » (*traduction*).

19. H. Bourassa, *Le Devoir et la guerre : le conflit des races,* discours prononcé au banquet des Amis du *Devoir,* le 12 janvier 1916, Montréal, Éditions du *Devoir,* p. 3.

20. H. Bourassa, « Le patriotisme canadien-français : ce qu'il est, ce qu'il doit être », dans la *Revue Canadienne,* 1902, p. 8.

21. H. Bourassa, *Grande-Bretagne et Canada : Questions actuelles,* conférence prononcée le 20 octobre 1901; Montréal, Imprimerie du Pionnier, 1902, pp. 39-40.

22. Ligue nationaliste canadienne, *Programme,* 1903, p. 6.

23. André Laurendeau, « Le nationalisme de Bourassa », dans *La pensée de Henri Bourassa,* par Patrick Allen, J.-P. Archambault, André Laurendeau et autres, Montréal, Action nationale, 1954, pp. 9-56.

24. *Le Nationaliste,* le 3 avril 1904.

25. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1905, vol. I, p. 1511.

26. *Ibid.,* vol. V, pp. 8776-8786.

27. *Ibid.,* vol. II, pp. 3030 et 3031.

28. *Ibid.,* vol. II, pp. 3373 et 3374.

28a. *Ibid.,* vol. V, p. 8501.

29. H. Bourassa, *Discours :* pour la justice : la législation scolaire au Nord-Ouest – Les discours de MM. Monk et Pelletier – Quelques objections – L'esprit de la Confédération; Montréral, Imprimerie du *Devoir,* 1912, pp. 1-34.

30. *Le Devoir,* le 12 janvier 1915, p. 5

31. *Ibid.,* p. 1.

32. A. P. C., « Gouin Papers », lettre de Gouin à Hearst, le 3 février 1915; réponse, le 19 février 1915.

« Il me semble quelque peu risqué qu'une assemblée législative s'avise de critiquer une loi adoptée par une autre; il va de soi que cela constituerait une invitation à se voir rendre la pareille » (*traduction*).

33. Rumilly, *Histoire de la Province de Québec,* tome XXI, Montréal, Montréal-Éditions, pp. 49-52.

34. Canada, *Débats du Sénat,* 1915, p. 67.

35. A. P. C., « Borden Papers », lettre de Casgrain, Blondin et Patenaude à Borden, le 20 avril 1916; réponse, le 24 avril 1916.

36. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1916, vol. IV, p. 3787.

37. A. P. C., « Laurier Papers », lettre de Albert Dubuc à Laurier, le 25 avril 1916.

38. Canada, *Débats de la Chambre des communes,* 1916, vol. IV, p. 3942.

39. Henri Bourassa, *La conscription*, Montréal, Éditions du *Devoir,* 1917, p. 20.

40. *The Globe*, le 10 mai 1916.

« Le Canada est une confédération; or, le Parlement central semble l'oublier quand il lui arrive de donner des conseils aux provinces » (*traduction*).

41. *Le Devoir,* le 3 septembre 1913.

42. A. P. C., « Bourassa Papers », lettre de Bourassa à Leau, le 9 janvier 1914.

43. *Le Devoir,* le 24 janvier 1918, p. 6.

44. F. R. Scott, « The Privy Council and Minority Rights », dans le *Queen's Quarterly,* vol. XXXVII, automne 1930, pp. 668-678.

Chapitre VI

1. S. J. Watson, *The Powers of Canadian Parliaments,* Toronto, Carswell and Co., 1880, pp. 51-52.

« Il faut se rappeler que le Parlement fédéral est issu des assemblées législatives provinciales, – il ne les a donc pas engendrées – et qu'en lui remettant les pouvoirs nécessaires pour créer une institution représentative plus importante, elles se réservaient quand même certains pouvoirs » (*traduction*).

2. D. A. O'Sullivan, *A Manual of Government in Canada or The Principles and Institutions of Our Federal and Provincial Constitutions,* Toronto, J. C. Stuart and Co., 1879, p. 119.

« En 1867, les trois provinces existantes ont voulu se fédérer en un dominion; mettant ce vœu à exécution, elles ont constitué le Canada. Dès lors, les trois provinces ont disparu, et a surgi à leur place le Canada, qui aussitôt s'est divisé en quatre provinces » (*traduction*).

3. D. A. O'Sullivan, *Government in Canada–the principles and institutions of our federal and provincial constitutions,* The B. N. A. Act, 1867, compared with the United States constitution with a sketch of the constitutional history of Canada, second edition enlarged and improved; Toronto, Carswell and Co., 1887, pp. 22, 37 et 38.

4. B.-A.-T. de Montigny, *Catéchisme politique,* Montréal, Beauchemin et Valois, 1878, pp. 51-53.

5. P.-B. Mignault, *Manuel de droit parlementaire, ou Cours élémentaire de droit constitutionnel, précédé d'une esquisse historique du régime parlementaire en Angleterre et au Canada,* Montréal, Périard, 1889, pp. 224 et 333.

6. Alphens Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies,* Boston, Little, Brown and Company, 1880, pp. 325 et 326.

7. A. H. F. Lefroy, *Canada's Federal System being a treatise on Canadian constitutional Law under the British North America act,* Toronto, Carswell and Co., 1913.

8. W. P. M. Kennedy, « The Nature of Canadian Federalism », dans *Essays in Constitutional Law,* Londres, Oxford University Press, 1934, p. 60.

« La deuxième période est celle des droits provinciaux, qu'ont accrus les interprétations judiciaires. Celles-ci toutefois n'ont pas violé le cadre constitutionnel. En fait, elles ont plutôt humanisé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, lui infusant la souplesse de la vie. Elles l'ont soustrait au culte inconditionnel de l'archéologue pour une antiquité impérissable et immuable » (*traduction*).

9. G. M. Wrong, « The Creation of the Federal System in Canada », dans *The Federation of Canada, 1867-1917,* Toronto, Oxford University Press, 1917, pp. 29 et 30.

« L'acte fédératif a fait du Canada un pays bilingue dans les affaires fédérales. Le français a été mis sur un pied d'égalité avec l'anglais au Parlement fédéral. Il est aussi, avec l'anglais, la langue de la législation et des tribunaux fédéraux. Mais, dans ses développements, l'acte a restreint l'usage officiel de la langue française. Il fait du Québec une province bilingue, et la seule qui le soit » (*traduction*).

10. Charles Langelier, *Étude historique : la Confédération, sa genèse, son établissement,* Québec, la Compagnie de Publication *Le Soleil,* 1916, p. 37.

11. N. A. Belcourt, « French in Ontario », dans *University Magazine,* décembre 1912, p. 4.

12. J.-U. Vincent, *La question scolaire,* Ottawa, Ottawa Printing Co. Ltd., 1915, p. 58.

13. L.-P. Turcotte, *Le Canada sous l'Union, 1841-1867,* Québec, Presses mécaniques du *Canadien*, 1871-1872, 2 tomes.

14. David, *L'Union des deux Canadas 1841-1867,* p. 277.

15. Ludovic Brunet, *La Province du Canada : histoire politique de 1840 à 1867,* Québec, Laflamme, 1908, p. 298.

16. Lionel Groulx, *La Confédération canadienne : ses origines,* conférences prononcées à l'université Laval, Montréal, Éditions *Le Devoir*, 1918, p. 207.

17. *Ibid.*, p. 168.

18. Thomas Chapais, *Cours d'histoire du Canada,* tome VIII, Québec, J. P. Garneau, 1934, p. 215.

19. Léon-Mercier Gouin, « Esquisse de droit constitutionnel », dans *Revue trimestrielle canadienne,* mai 1918, p. 71.

20. Michel Brunet, *Canadians et Canadiens, Étude sur l'histoire et la pensée des deux Canadas,* Montréal-Paris, Fides, 1954, p. 30.

21. *Notre Avenir politique : enquête de l'Action française,* Montréal, Bibliothèque de l'Action française, 1923. Malgré tout, même dans ce volume, une certaine inquiétude pour le sort des minorités à l'extérieur du Québec subsistait plus ou moins comme un obstacle à cette identification.