



Pour en finir avec 1848 ! (1^{er} partie)

Les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal

To Put an End to 1848 ! (Part 1)

The Two Facets of Responsible Government in the Kingston and Montreal Parliaments

Christian Blais

Numéro 74, 2020

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1077577ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1077577ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Éditions La Liberté

ISSN

0575-089X (imprimé)

1920-437X (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Blais, C. (2020). Pour en finir avec 1848 ! (1^{er} partie) : les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal. *Les Cahiers des Dix*, (74), 135–190. <https://doi.org/10.7202/1077577ar>

Résumé de l'article

Dans un système politique de type Westminster, la convention du gouvernement responsable fait en sorte que les conseillers exécutifs doivent être membres du Parlement et que, pour gouverner, ces ministres doivent jouir de la confiance de la majorité des députés. Selon cette définition, il apparaît que, au Parlement de la province du Canada, le principe de la responsabilité ministérielle se met en place dès 1841, et non pas en 1848 comme le véhicule l'historiographie dominante. Les réformistes Louis-Hippolyte LaFontaine et Robert Baldwin ont à ce point incarné cette convention constitutionnelle qu'un mythe s'est créé autour de leurs actions politiques libérales. Or, cette politique partisane a porté ombrage au gouvernement conservateur qui, de 1844 à 1848, a également administré la colonie en suivant les principes de la Constitution de 1840.

Pour en finir avec 1848 ! (Première partie)

Les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal¹

CHRISTIAN BLAIS

Au Québec, au Canada, au Royaume-Uni et dans les autres pays dont le système parlementaire est d'origine britannique, une convention constitutionnelle guide le lieutenant-gouverneur, le gouverneur général ou le monarque le temps venu de nommer « leurs » ministres *parmi les membres du Parlement*². Toujours selon ce même principe, pour gouverner, ces ministres *doivent jouir de la confiance de la majorité des députés*. Ce principe ou cette convention, composé de

1. L'auteur tient à remercier Gilles Gallichan, Fernand Harvey, Jonathan Livernois, Martin Pâquet, Jules Racine-St-Jacques et Julien Tremblay pour leurs commentaires et l'aide apportée dans la réalisation de cet article.
2. ... Ou parmi ceux qui se feront ensuite élire ou nommer au Sénat ou à la Chambre des lords.

ces deux facettes complémentaires, est désigné indistinctement par les expressions « gouvernement responsable » ou « responsabilité ministérielle ».

Le sujet a été étudié en long et en large, surtout par les historiens du Canada anglais. Mieux que quiconque avant lui, Phillip Alfred Buckner en explique les fondements dans sa thèse intitulée *The Transition to Responsible Government. British Policy in British North America, 1815-1850*³. Les biographies publiées dans le *Dictionnaire biographique du Canada* permettent aussi de connaître les principaux acteurs politiques ayant milité en faveur ou non de la responsabilité ministérielle⁴. Quant aux brèves synthèses que j'ai publiées, elles traitent de ce principe depuis ses origines lointaines en Angleterre jusqu'à sa pratique actuelle à l'Assemblée nationale du Québec⁵. Alors, pourquoi écrire un nouvel article? Eh bien, parce que les historiens affirment encore et toujours que le gouvernement responsable apparaît en 1848. Cette réponse n'est pas exacte. La réalité est complexe, mais il est possible de l'énoncer plus clairement. Parce qu'au Parlement de la province du Canada, le principe de la responsabilité ministérielle – tel que défini au paragraphe précédent –, est instauré dès 1841. Mes recherches se trouvent d'ailleurs à étoffer une hypothèse déjà soulevée par James W. J. Bowden dans son article « 1841 : The Year of Responsible Government? »⁶.

La question du gouvernement responsable est abordée ici sous l'angle spécifique de l'histoire parlementaire. Il s'agit de mettre en lumière les sources de cette convention constitutionnelle à partir des

-
3. Phillip Alfred BUCKNER, *The Transition to Responsible Government. British Policy in British North America, 1815-1850*, Westport, Connecticut, et London, England, Greenwood Press, 1985, 358 p.
 4. « Le gouvernement responsable », *Dictionnaire biographique du Canada* [En ligne]. www.biographi.ca/fr/theme_gouvernement.html.
 5. Christian BLAIS, « Brève histoire du gouvernement responsable », *Bulletin d'histoire politique*, 22, 2 (2014), p. 111-138; « Gouvernement responsable », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [En ligne], Assemblée nationale du Québec, 5 juin 2017.
 6. James W. J. BOWDEN, « 1841 : The Year of Responsible Government? », *The Dorchester Review*, 6, 2 (2016), p. 69-72.

débats du Parlement de Westminster lors de l'adoption de l'Acte d'Union en 1840 et des débats de l'Assemblée législative de la province du Canada de 1841 à 1848; car, comme me le souligne le greffier Julien Tremblay, l'intention des acteurs politiques est ce qui détermine l'existence et le contenu de cette convention. Les résultats de cette recherche sont présentés en deux parties : I. Le gouvernement responsable au Parlement de Kingston (1841-1843); II. Le gouvernement responsable au Parlement de Montréal (1844-1848).

Le gouvernement responsable au Parlement de Kingston (1841-1843)

Pour mieux comprendre les tenants et aboutissants du gouvernement responsable sous l'Union, il est nécessaire de faire quelques remarques préliminaires sur la formation du gouvernement en lui-même. Prenons l'exemple du système politique actuel qui nous est plus familier, soit le Conseil exécutif du Québec depuis 1867 jusqu'à nos jours.

Le gouvernement du Québec depuis 1867

Dans la loi constitutionnelle de 1867 ou dans celle de 1982, nulle part il n'est fait mention de la responsabilité ministérielle. Il ne s'y trouve rien qui oblige les ministres à être membres du Parlement : en vertu de l'article 63 de la Constitution, le Conseil exécutif se compose « des personnes que le lieutenant-gouverneur jugera, de temps à autre, à propos de nommer⁷ ». Rien non plus sur le fait que le gouvernement doit jouir de la confiance des élus pour demeurer au pouvoir : l'article 134

7. Canada. Ministère de la Justice. *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982. Lois codifiées au 1^{er} janvier 2013*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et services gouvernementaux, 2012, 85 p. https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_f.pdf.

spécifie même que les conseillers exécutifs « resteront en charge durant bon plaisir⁸ ».

Le préambule de la Constitution traite cependant de la responsabilité ministérielle de manière indirecte. Il est écrit que la fédération canadienne obtient « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Puisque le gouvernement britannique est composé de parlementaires qui sont responsables de leurs actions devant la Chambre des communes à Westminster, par voie de conséquence, il en est de même au Québec et au Canada.

L'armature politique du Québec est calquée sur celle de la Grande-Bretagne. Dans une monarchie constitutionnelle comme la nôtre, le chef de l'État demeure le souverain, mais c'est le lieutenant-gouverneur qui le représente à la tête de l'État québécois⁹. C'est lui seul qui nomme le premier ministre du Québec et ses ministres « sous le grand sceau

-
8. Les expressions « durant bon plaisir » ou « durant bonne conduite » réfèrent à un fonctionnaire qui est inamovible ou, plus justement, qui « peut être déplacé, changé d'emploi, dans l'intérêt du service et en dehors de toute sanction disciplinaire, par décision discrétionnaire d'un supérieur hiérarchique. » Gérard CORNU (Association Henri-Capitant), *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 1987 p. 50 ; Yvan GIROUX, « Droit et langage : que d'écueils à éviter », *Revue générale de droit*, 19, 1 (1988), p. 275.
9. Dans les textes de loi, la formule « lieutenant-gouverneur en conseil » est employée pour désigner le Conseil exécutif de la province de Québec. Depuis les années 1980, les textes législatifs font désormais usage du terme « gouvernement du Québec » et non plus « lieutenant-gouverneur en conseil ». À Ottawa, la formule « Gouverneur en conseil » est encore en usage pour désigner le pouvoir exécutif « qui est à proprement parler le gouverneur général exerçant ce pouvoir avec l'avis et le consentement du premier ministre et du Cabinet ». Or, la formule perdure quant aux modes d'expression du Conseil exécutif québécois : « Dans la mesure où le pouvoir dont il se prévaut appartient au lieutenant-gouverneur en conseil, le Conseil exécutif doit faire entériner ses décisions par le lieutenant-gouverneur. Elles acquièrent alors force de loi. » Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 399 ; « Lieutenant-gouverneur en conseil ». Office de la langue française. Fiche terminologique. http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=18054918 ; C. BLAIS, « Aux sources du parlementarisme dans la Province de Québec, 1764-1791 ». Thèse de doctorat (histoire), Québec, Université Laval, 2019, p. 100 ; Marc BOSCH et André GAGNON [dir.], *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, troisième édition, 2017, chap. 1. www.noscommunes.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_01_1-f.html.

de la province ». En faisant certaines contorsions mentales, j'en conviens, il faut comprendre que ni le premier ministre du Québec ni les membres de son cabinet ne sont élus. Ce sont des personnes *nommées* par le représentant de la Couronne.

On sait fort bien que le premier ministre forme lui-même son cabinet¹⁰. Le rôle du lieutenant-gouverneur dans la formation du Conseil exécutif du Québec se résume à un exercice symbolique du pouvoir : en sa présence, durant une cérémonie qui se déroule dans la salle du Conseil législatif de l'hôtel du Parlement, les ministres prêtent, à tour de rôle, un serment d'office et un serment de discrétion relatif au secret des délibérations du Conseil exécutif¹¹. Chacun signe ensuite le registre des serments du Conseil exécutif. C'est à cet instant que chacun d'entre eux devient conseiller exécutif en bonne et due forme. Comme le souligne l'historien Martin Pâquet, le rituel de la prestation des serments est tout à la fois une « véritable parole sacrée », une « énonciation performative » et un « acte d'institution » qui, de manière légale, scelle la cohésion et l'appartenance au Conseil exécutif¹².

Tous les ministres sont députés de l'Assemblée nationale du Québec. De 1867 à 1968, le lieutenant-gouverneur pouvait aussi nommer des membres du Conseil législatif au sein du cabinet ministériel. Soulignons d'ailleurs que Charles-Eugène Boucher de Boucherville (de

-
10. Il y aurait pu y avoir une exception dans nos annales parlementaires. Le 7 novembre 1935, 18 jours avant les élections générales, une entente est scellée entre Maurice Duplessis et Paul Gouin : « Ce gouvernement national Duplessis-Gouin aura comme premier ministre M. Maurice Duplessis et la majorité des ministres sera choisie par M. Paul Gouin parmi les membres de l'Action libérale nationale. » Les libéraux de Louis-Alexandre Taschereau remporteront cependant le scrutin et seront reportés au pouvoir. C. BLAIS [dir.], *Histoire parlementaire du Québec, 1928-1962. La crise, la guerre, le duplessisme, l'État providence*, Québec, Septentrion, 2015, p. 183.
 11. « Ministre », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, op. cit., 28 août 2013. Le pouvoir exécutif et le secret sont intimement liés. Une réflexion intéressante sur le sujet se trouve dans Emmanuel DE WARESQUIEL, *Fouché. Les silences de la pieuvre*, Paris, Tallandier/Fayard, 2014, p. 300-301.
 12. Martin PÂQUET, « "Un geste auguste dans le temple de la loi". L'ordo des cérémonies d'ouverture des sessions parlementaires au Québec, 1792-1997 », *Anthropologie et Sociétés*, 23, 1 (1999), p. 116.

1874 à 1878 et de 1891 à 1892) et John Jones Ross (de 1884 à 1887) ont été premiers ministres du Québec sans avoir été élus à l'Assemblée législative. Tous deux étaient conseillers législatifs.

Le plus souvent, le lieutenant-gouverneur choisit le chef du parti politique ayant une majorité de sièges au Parlement pour exercer la fonction de premier ministre. Le résultat des élections générales dicte normalement ce choix. Or, le représentant de la « reine du Canada » a également le pouvoir de nommer un chef de parti n'ayant pas la majorité de sièges à l'Assemblée à titre de premier ministre. Exception faite des gouvernements minoritaires de 2007-2008 et de 2012-2014, un premier exemple dans nos annales parlementaire illustre ce pouvoir que détient le représentant royal. Voici le contexte. À la suite des élections générales de 1875, le gouvernement de Boucher de Boucherville est appuyé par une majorité conservatrice de 43 sièges sur un total de 65 à l'Assemblée législative. Ce gouvernement majoritaire est pourtant renvoyé d'office le 8 mars 1878 par un « coup d'État » du lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just. Désapprouvant les politiques financières de « son » gouvernement, il démet le premier ministre pour le remplacer par le chef de l'opposition libéral Henry-Gustave Joly.

Comme le pensait le gouverneur Charles Theophilus Metcalfe en 1843, Saint-Just considère (35 ans plus tard seulement) que le gouvernement doit avoir la confiance du lieutenant-gouverneur afin de gouverner, et non seulement la confiance des élus! Quand bien même, Saint-Just proroge la session parlementaire le 9 mars, soit le lendemain de son coup de force. Les libéraux étant minoritaires en Chambre, le nouveau premier ministre demande la tenue de nouvelles élections générales. En vertu du principe du gouvernement responsable, le premier ministre Joly sait qu'il a besoin de l'appui de la majorité parlementaire élue afin de gouverner. Une campagne électorale énergique lui permet de remporter ces élections de justesse en 1878¹³.

13. Frédéric LEMIEUX, C. BLAIS et Pierre HAMELIN, *L'histoire du Québec à travers ses lieutenants-gouverneurs*, Québec, Publications du Québec, 2005, p. 83.

Semblable situation se produit le 16 décembre 1891 à la suite du scandale de la Baie-des-Chaleurs. Le lieutenant-gouverneur Auguste-Réal Angers révoque le premier ministre Honoré Mercier, à la tête d'un gouvernement majoritaire. Puis, l'Assemblée législative est dissoute le 22 décembre 1891. Après les élections générales du 8 mars 1892, la nouvelle Législature est inaugurée le 26 avril suivant. C'est dire que le Parlement de Québec n'a pas siégé durant 1 an, 3 mois et 27 jours, ce qui est inconstitutionnel. L'article 86 de la Constitution édicte : « Il y aura une session de la législature d'Ontario et de celle de Québec, une fois au moins chaque année, de manière qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session de la législature dans chaque province, et sa première séance dans la session suivante. » Bref, il faut retenir que la notion de la double confiance du lieutenant-gouverneur et de l'Assemblée législative perdure jusqu'à la fin du XIX^e siècle au Québec.

Un fait demeure néanmoins. Depuis 1867, tous les membres du gouvernement ont été membres du Parlement à titre de députés ou de conseillers législatifs. Il y a pourtant des exceptions. De 1874 à 2010, on dénombre 41 ministres choisis hors du Parlement¹⁴. De ce nombre, il y en a dix qui ne sont pas parvenus à se faire élire lors d'élections complémentaires ou générales. Pour respecter le principe du gouvernement responsable, ces derniers ont été contraints de démissionner *ipso facto*¹⁵.

Un dernier exemple permet de constater que les ministres ne sont pas systématiquement des élus. À preuve, au moment de la dissolution du Parlement, le mandat de tous les députés se termine. Le Conseil exécutif reste intact quant à lui. Gardons en tête que le pouvoir législatif

14. « Les ministres choisis hors du Parlement ». Assemblée nationale du Québec. Histoire. www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/hors_parl.html.

15. Au Parlement d'Ottawa, Michael Fortier avait été nommé ministre le 6 février 2006, sans même avoir été candidat pour être élu député. Il est ensuite nommé au Sénat du Canada. Il s'était engagé à se faire élire à la Chambre des communes aux élections générales de 2008, mais il avait été défait. Il avait alors démissionné de son poste de ministre.

et le pouvoir exécutif sont des organes politiques distincts. Durant la campagne électorale, tous les ministres (qu'ils se portent ou non candidats dans une circonscription) conservent leur portefeuille. Prenons deux exemples où le premier ministre sortant a été défait. Jean Charest et Pauline Marois ont respectivement perdu leur circonscription en 2012 et en 2014 et leur formation politique n'a pas obtenu la majorité des sièges au Parlement. Après le scrutin, ils sont néanmoins demeurés à la tête du gouvernement durant une période de transition, longue de deux semaines environ. Le nouveau « premier ministre désigné » (une expression consacrée pour parler du chef d'un parti qui détient désormais la majorité des sièges au Parlement) profite de ce laps de temps pour former son cabinet; et les membres du nouveau gouvernement sont ensuite officiellement nommés par le lieutenant-gouverneur.

Comme si les choses n'étaient pas déjà assez complexes, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, à la suite d'élections générales défavorables aux premiers ministres sortants, lui et les membres de son Conseil exécutif sont demeurés au pouvoir non pas durant une « période de transition », mais bien jusqu'à l'ouverture des travaux du Parlement. À cette époque où la ligne de parti n'est pas encore ce qu'elle est aujourd'hui, on conçoit le député comme étant intrinsèquement indépendant. Avec force arguments, avant l'ouverture de la nouvelle Législature, le chef du parti devenu minoritaire croit pouvoir rallier une majorité de parlementaires afin d'appuyer les mesures que présentera son gouvernement dans le discours du trône¹⁶. Pourquoi en était-il ainsi? Parce que, selon le principe même de la responsabilité ministérielle, la confiance envers le gouvernement ne repose pas sur le résultat d'élections générales, mais bien sur la confiance de l'Assemblée législative à l'égard du gouvernement.

16. Depuis 1867 jusqu'à la Révolution tranquille, à l'ouverture de chaque session parlementaire, députés et invités triés sur le volet s'étaient assemblés au Salon rouge pour entendre le lieutenant-gouverneur prononcer le discours du trône. Le représentant de Sa Majesté énonçait le programme législatif de « son » gouvernement. Cette formule est désuète depuis le milieu des années 1960.

Depuis 1867, cette situation (qui nous paraît aujourd’hui incongrue) ne s’est produite qu’une seule fois, lorsque Louis-Olivier Taillon, minoritaire à la suite du scrutin du 14 octobre 1886, se présente à l’Assemblée législative à l’ouverture de la session le 27 janvier 1887. Ce jour-là, il ne parvient pas à faire élire son candidat à la présidence de la Chambre¹⁷. Taillon prend acte du fait qu’il n’a pas la confiance de la majorité. Il remet sa démission au lieutenant-gouverneur et Honoré Mercier est nommé premier ministre deux jours plus tard¹⁸. Nul besoin alors de déclencher de nouvelles élections. Le lieutenant-gouverneur a simplement dû assermenter de « nouveaux aviseurs » au Conseil exécutif. Toujours est-il que, depuis 1887 au Québec, les gouvernements qui n’ont pas remporté les élections générales ont démissionné, avant l’ouverture des travaux parlementaires, pour céder les commandes au nouveau cabinet détenant désormais la majorité à l’Assemblée.

Tel est le portrait de la composition du Conseil exécutif au Québec depuis 1867 jusqu’à nos jours et du principe du gouvernement responsable qui lie le cabinet à l’Assemblée. Or, ce théâtre et ces mises en scène politique se jouaient déjà en 1841 sous l’Union.

17. *Journaux de l’Assemblée législative de la province de Québec [...] Session 1887*, Québec, J. F. Belleau et A. Marcotte, 1887, p. 2-3.

18. « Aux élections générales de 1886, les conservateurs, dirigés par John Jones Ross, remportent 26 sièges contre 33 pour les libéraux d’Honoré Mercier il y a aussi 3 conservateurs indépendants et 3 députés nationalistes. Le 28 octobre 1886, dans une déclaration publiée dans un quotidien, 35 députés signifient leur hostilité au gouvernement conservateur. Incertain de ses appuis en Chambre, Ross attend avant de demander la convocation du Parlement. Puis il démissionne le 25 janvier 1887 et laisse son collègue Louis-Olivier Taillon former un cabinet. La session s’ouvre deux jours plus tard. Le gouvernement se présente en Chambre sans la certitude d’avoir la confiance de la majorité. Comme de juste, le premier ministre Taillon voit son candidat à la présidence battu par celui de l’opposition il est défait ensuite sur une simple motion d’ajournement. Mercier confirme ainsi qu’il détient la majorité et Taillon doit lui céder sa place après quatre jours seulement au pouvoir. » Michel BONSAINT [dir.], *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e édition, Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 36.

La question du gouvernement responsable au Parlement de Westminster

Pour continuer avec l'allégorie du théâtre, considérons que, si la politique canadienne est une mise en scène, il se trouve que le canevas de cette pièce est d'abord ébauché par les parlementaires britanniques. Les membres du Parlement de Westminster débattent des affaires canadiennes à la suite du dépôt, le 11 février 1839, du rapport de Lord John George Lambton, 1^{er} comte de Durham¹⁹. Le 3 juin suivant, la Chambre des communes se prononce sur le principe général d'une union législative des provinces du Bas-Canada et du Haut-Canada. Aucun projet de loi n'est alors présenté sur la question. L'intention du *whig* John Russell, secrétaire d'État aux Colonies, est de provoquer l'expression d'opinions. Parmi les sujets abordés, il est question des différentes façons d'étendre le principe de la responsabilité ministérielle à la « nouvelle » colonie. Précisons d'emblée que les *whigs* et les *torys* ont des opinions multiples sur ce propos, opinions qui ne reflètent pas systématiquement celle des ténors de leur parti.

Dans son discours, Russell doute d'abord que les conventions politiques britanniques puissent être exportées dans une colonie. Par comparaison, le secrétaire d'État aux Colonies rappelle qu'en Grande-Bretagne, le roi agit en fonction de l'avis de ses ministres ; tandis que, dans les colonies, chaque gouverneur agit en vertu des instructions royales transmises par le secrétaire d'État aux Colonies. Russell se demande ce qu'il adviendrait dans l'éventualité où une divergence de vues suivrait l'adoption d'une mesure appuyée, d'une part, par une majorité de députés de la Législature coloniale et proscrite, d'autre part, par des instructions royales. Il prend position contre l'idée que les affaires intérieures de la colonie puissent être entièrement régies par la majorité d'une assemblée législative coloniale. Il redoute qu'un

19. Le rapport avait d'abord été déposé le 4 février 1839 au secrétariat d'État des Colonies et, le 8 février, le *Times* de Londres publie, en primeur, de larges extraits de ce document.

gouverneur devienne « a mere cipher in the hands of the Assembly, and not attempt to carry into effect the measures commanded by the home Government²⁰ ». Parlant à titre de ministre, Russell croit que l'Empire ne doit pas abandonner ses responsabilités, de sorte que le principe de la responsabilité ministérielle lui apparaît comme incompatible avec la relation de subordination des colonies à l'égard de leur « mère patrie ».

Après quoi, Russell soumet deux résolutions²¹ à l'étude, la première étant d'avis « qu'il est opportun de former une union législative des provinces du Haut et du Bas-Canada, selon les principes d'un gouvernement libre et représentatif, de la manière la plus propre à favoriser la prospérité et le contentement de la population de la province unie ». La seconde résolution souhaite maintenir, jusqu'en 1842, les pouvoirs conférés au gouverneur et au Conseil spécial du Bas-Canada²².

Charles Buller prend la parole. Le député de Liskeard est un *whig* de tendance radicale populaire. En 1838, il avait été nommé premier secrétaire de lord Durham; et c'est à titre de conseiller exécutif et de conseiller spécial qu'il avait secondé le gouverneur dans l'administration interne du Bas-Canada. Il aurait ensuite rédigé certaines parties du Rapport de Durham de 1839 en plus d'être l'auteur de *Responsible Government for the Colonies*, brochure qui préconise une large indépendance des colonies et la mise en place du gouvernement responsable au Canada²³. Aux Communes, il ne cache pas différer

20. John RUSSELL, *Commons and Lords Hansard*. Official Reports of debates in Parliament. Royaume-Uni, 47 (3 juin 1839), p. 1282. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1839/jun/03/canada#column_1282.

21. En matière parlementaire, une motion devient une résolution que si elle est adoptée. Pour alléger le texte, nous continuerons de parler de « résolution » lorsque celle-ci est présentée en Chambre.

22. *Ibid.*, p. 1275. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1839/jun/03/canada#column_1275.

23. Heather LYSONS-BALCON, « Buller, Charles », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 7, Université Laval/University of Toronto, 2003. www.biographi.ca/fr/bio/buller_charles_7F.html.

d'opinion avec Russell. Sans surprise, il se colle plutôt à la proposition de Durham, soit de céder à la province du Canada « une législature représentative, avec un exécutif responsable²⁴ ». Il ajoute que cette législature doit avoir une voix au chapitre dans la composition de l'exécutif et que le gouvernement devait démissionner après avoir perdu la confiance de l'organe représentatif.

Le 10 juin, le 13 juin et le 28 juin 1839, le futur premier ministre *tory* Robert Peel attend toujours la présentation d'un projet de loi, en bonne et due forme, avant de se prononcer formellement sur le sujet. S'ensuit l'étude du projet de loi *to make temporary provision for the Government of Lower Canada*, faisant suite à la deuxième résolution de Russell. Le 4 juillet 1839, lors de la deuxième lecture du projet de loi, le ministre des Colonies poursuit sur la même lancée. Même si la mesure ne concerne que le Bas-Canada, la discussion dévie sur l'union des provinces canadiennes et sur le gouvernement responsable.

Parce que les instructions du gouverneur émanent de la Couronne, répète-t-il, Russell refuse que l'exécutif colonial soit soumis à la même responsabilité que les ministres de la Grande-Bretagne. Il reconnaît cependant que l'ancien système colonial en vigueur a un grave défaut : les députés des provinces ne sont pas en mesure d'empêcher les dépenses abusives des officiers nommés par le gouverneur. Bien qu'il tienne à ce que le projet de loi demeure silencieux sur le principe de la responsabilité ministérielle, en retour, il veut s'assurer que l'Assemblée législative de la province du Canada exerce un contrôle adéquat sur les fonctionnaires nommés par le gouverneur, de même que sur la gestion des fonds publics²⁵. « Faire sans dire. » Cette devise d'un gentilhomme anglais citée par Jean-Louis Delolme dans son ouvrage

24. Charles Buller, *Commons and Lords Hansard*, *op. cit.*, p. 1282. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1839/jun/03/canada#column_1282.

25. J. RUSSELL, *Commons and Lords Hansard*, *op. cit.*, p. 1333. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/mar/23/canada#column_1333.

sur la *Constitution de l'Angleterre* en 1819, décrit fort bien la position ambiguë du ministre²⁶.

Russell précise sa pensée. Il affirme qu'il compte suivre l'exemple de son prédécesseur au ministère des Colonies, Constantine Henry Phipps, marquis de Normanby. Celui-ci avait avisé le lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse de combler les places vacantes au Conseil exécutif de cette province « par une personne choisie au sein de la majorité de l'Assemblée législative ». Le fait de nommer des députés « à des situations de confiance et de responsabilité officielles » est, selon Russell, le meilleur moyen qui soit pour « donner confiance aux provinces, et en même temps de faire des dirigeants de l'Assemblée des hommes d'affaires pratiques²⁷ ».

Le ministre tergiverse. D'un côté, il affirme que les dirigeants de la majorité de l'Assemblée doivent être inclus dans le gouvernement exécutif; de l'autre, il ne veut en aucun cas établir une règle rigide en la matière. Dit autrement, le ministre adhère mollement au premier volet de la définition moderne de la responsabilité ministérielle selon laquelle les ministres doivent être membres de la Législature coloniale; le second volet concernant la confiance le rebute encore.

Le *Lower Canada Government Bill* est sanctionné le 17 août 1839. À la fin de la session de 1839, le 20 juin, le projet de loi *for re-uniting the Province of Upper and Lower Canada, and for the Government of the United Province* est présenté par Henry Labouchère, député de Taunton et président du Board of Trade. Cette mesure va mourir au feuillet. Puis, l'*Acte pour réunir les provinces du Haut et du Bas-Canada, et pour le gouvernement du Canada* sera étudié à la session de 1840.

26. Jean-Louis DELOLME, *Constitution de l'Angleterre, ou État du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe [...]*, Paris, Lemonnier et Audin, 1819, vol. 2, p. 524.

27. J. RUSSELL, *Commons and Lords Hansard*, *op. cit.*, p. 1334. Notre traduction. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/mar/23/canada#column_1334.

Le 14 février 1840, Russell indique aux députés que le Conseil spécial du Bas-Canada ainsi que la Législature du Haut-Canada se sont prononcés en faveur de l'Union. Le ministre des Colonies annonce ensuite, le 23 mars, à la Chambre des communes, la préparation du projet de loi visant à réunir le Haut-Canada et le Bas-Canada en une seule province²⁸. Sur le gouvernement responsable, il réitère encore son opposition à ce que les ministres de la colonie soient soumis exactement à la même responsabilité que les ministres en Grande-Bretagne²⁹.

Les députés *torys* qui participent au débat ne font qu'agiter l'épouvantail. À la séance du 4 juillet 1840, le chef *tory* Robert Peel se réjouit de ce que la Chambre ne soit pas parvenue encore à une décision concernant cette mesure. Le 29 mai, le député de Droitwich, John Pakington, soutient que le gouvernement responsable, tel que proposé par lord Durham, causera « le plus grand des méfaits au Canada³⁰ ». Le député de Newark-on-Trent, William Ewart Gladstone (qui sera premier ministre en 1868-1874, 1880-1885, 1886 et 1892-1894), renchérit en allant jusqu'à dire que, avant le Rapport de Durham, le gouvernement responsable n'était rien d'autre que la revendication des colons hostiles aux institutions britanniques ; il ajoute que l'éventuelle application de ce principe, dans la Législature de la province du Canada, serait désormais le « cri de guerre » qui unira cordialement les Canadiens français du Bas-Canada et les républicains britanniques du Haut-Canada³¹.

28. *Journals of the House of Commons*, v. 95 (1840), p. 199.

29. J. RUSSELL, *Commons and Lords Hansard*, *op. cit.*, p. 1333. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/mar/23/canada#column_1333.

30. J. RUSSELL, *Commons and Lords Hansard*, *op. cit.*, p. 718. Notre traduction. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/may/29/government-of-canada#column_718.

31. William Ewart GLADSTONE, *Commons and Lords Hansard*, *op. cit.*, p. 729, 726. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/may/29/government-of-canada#column_729 ; https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/may/29/government-of-canada#column_726.

Une fois de plus, Charles Buller se porte à la défense du plan de Durham comme ligne de conduite. Un gouvernement représentatif fonctionne harmonieusement, dit-il, lorsque l'exécutif est formé de personnes ayant la confiance de la majorité des représentants élus. Prenant appui sur l'histoire récente des Canadas, il prédit d'autres scènes « de confusion et d'anarchie interminables » dans les colonies si l'Empire persiste à faire fonctionner l'administration coloniale sans un exécutif responsable³². Bref, l'union des deux Canadas doit être accompagnée d'un gouvernement responsable afin que l'exécutif colonial soit « en harmonie avec les souhaits du peuple³³ ».

Le *whig* Henry Grey, vicomte d'Howick – qui fut sous-secrétaire d'État au ministère des Colonies de 1830 à 1834 alors que son père était à la tête de ce ministère – penche plutôt du côté des arguments de Russell. Il fait remarquer que les grandes dissensions qui divisent les députés reposent sur le fait qu'aucune définition claire n'a été donnée du « gouvernement responsable ». Selon lui, le principe selon lequel le gouvernement exécutif de la colonie serait directement responsable devant l'Assemblée coloniale, est incompatible avec le maintien du lien de dépendance unissant le gouvernement colonial et la métropole. En revanche, il agréerait une forme de gouvernance où le gouvernement responsable se résumerait à être un « système de gouvernement protecteur, guidé par un esprit de conciliation et un désir de consulter les souhaits du peuple³⁴ ». Toujours est-il que les parlementaires ne saisissent pas cette occasion qui leur est donnée de définir cette convention.

Le 18 juin 1840, le *Canada Government Bill* est adopté en troisième lecture à la Chambre des communes. Le projet de loi est ensuite étudié

32. Charles BULLER, *Commons and Lords Hansard*, op. cit., p. 734. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/may/29/government-of-canada#column_734.

33. *Ibid.*

34. Henry GREY, *Commons and Lords Hansard*, op. cit., p. 746. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1840/may/29/government-of-canada#column_746.

à la Chambre des lords, où siège le premier ministre *whig* William Lamb, lord Melbourne. Le 30 juin, lorsqu'il se prononce sur le gouvernement responsable, Melbourne soutient que, dans la province du Canada, la « responsabilité de l'exécutif sera assurée par le poids accru que l'organe représentatif de la province unifiée fera peser sur le gouvernement et le corps législatif³⁵ ». Le discours du premier ministre à la Chambre haute est en tout point au diapason de celui de son ministre des Colonies Russell à la Chambre basse.

Ni *tory* ni *whig*, Henry Petty-Fitzmaurice, 3^e marquis de Lansdowne – qui fut ministre de l'Intérieur –, croit que l'union des Canadas contribuera au développement de son économie. Il dit toutefois que cet objectif sera seulement atteint en permettant aux colons de jouer un plus grand rôle dans l'administration du gouvernement³⁶.

Le « vainqueur de Napoléon », Arthur Wellesley, duc de Wellington – qui fut premier ministre *tory* de 1828 à 1830 et en 1834 –, se fait le porte-parole de l'opposition à l'établissement d'un « gouvernement local responsable » dans les colonies. D'emblée, il dénonce la nomination de Charles Edward Poulett Thomson comme gouverneur du Bas-Canada et du Haut-Canada, qu'il qualifie comme « l'avocat du gouvernement responsable ». Il met ensuite le gouvernement britannique face à ses contradictions. D'une part, il note que la dépêche du secrétaire d'État aux Colonies Russell, datée du 14 octobre 1839, aurait dû être publiée afin que la population du Haut-Canada connaisse les réserves du ministre quant à l'applicabilité des règles non écrites du gouvernement responsable³⁷. D'autre part, il condamne la dépêche datée du 16 octobre 1839 qui donne au gouverneur l'autorité de démettre et de choisir les

35. William LAMB, *Commons and Lords Hansard*, op. cit., p. 237. https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1840/jun/30/government-of-canada#column_237.

36. Henry PETTY-FITZMAURICE, *Commons and Lords Hansard*, op. cit., p. 256. https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1840/jun/30/government-of-canada#column_256.

37. Sur les dépêches de Russell au sujet du gouvernement responsable au Haut-Canada, voir « Gouvernement responsable », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, op. cit.

officiers civils pour remplir les fonctions ministérielles dans la colonie. Ce « nouveau système d'administration du patronage du gouvernement colonial » le sidère! Il votera contre le projet de loi parce que l'établissement du gouvernement responsable dans les colonies constitue, selon lui, un fait « complètement incompatible » avec la souveraineté de la Grande-Bretagne³⁸.

Lors de la troisième lecture du projet de loi à la Chambre des lords, le 13 juillet, Wellington dénonce la nomination du réformiste Robert Baldwin, au poste de solliciteur général du Haut-Canada. D'autant que ce dernier a accepté cette fonction « upon the principle of local responsible government³⁹ ». Bref, il présente la responsabilité ministérielle comme une mesure « secrètement encouragée par le gouvernement de la mère patrie, nonobstant les déclarations du Parlement⁴⁰ ». À la suite de quoi, il fait enregistrer deux protêts qui, en 29 articles, s'opposent à la troisième lecture du bill et à la responsabilité ministérielle. Le *tory* Edward Law, 1^{er} comte d'Ellenborough, fait de même.

Au terme des débats, l'Acte d'Union est sanctionné par la reine Victoria le 23 juillet 1840. L'étude du *Hansard* du Parlement de Westminster permet de constater que les parlementaires ont, pour chacun, une définition propre du gouvernement responsable pour les colonies. Aux Communes, tous les *torys* se rebutent à cette idée par crainte de la rupture du lien colonial; les *whigs* libéraux veulent son application pleine et entière; les ministériels *whigs* se cantonnent dans une position mitoyenne. Même chose à la Chambre des lords où le premier ministre *whig* Melbourne et le *tory* Wellington offrent des visions opposées de ce que serait le meilleur système colonial.

38. Arthur WELLESLEY, *Commons and Lords Hansard, op. cit.*, p. 241. https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1840/jun/30/government-of-canada#column_241.

39. *Ibid.*, p. 658. https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1840/jul/13/government-of-canada#column_658.

40. A. WELLESLEY, *Commons and Lords Hansard, op. cit.*, p. 659. https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1840/jul/13/government-of-canada#column_659.

Puisque le gouvernement britannique n'enchâsse pas une définition claire du gouvernement responsable dans l'Acte d'Union, il en résulte que ce sera le gouverneur de la province du Canada qui devra interpréter les instructions qu'il recevra à ce sujet de la part du secrétariat des Colonies. Il appartient donc à Poulett Thomson de faire la part des choses. Or, comme le craignait le duc de Wellington, le gouverneur est un *whig* libéral qui, de 1826 à 1839, a siégé à la Chambre des communes britannique et partagé les idées de feu lord Durham.

La première facette du gouvernement responsable: des ministres membres du Parlement de Kingston (1841-1843)

Comme prévu – contrairement à ce que fera la Constitution de 1867 –, le préambule de l'Acte d'Union de 1840 ne précise pas que la constitution de la province du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. La responsabilité ministérielle est même une question sur laquelle le projet de l'Acte d'Union « garde nécessairement le silence⁴¹ », insiste Russell, le ministre des Colonies. Il précise qu'il est « évidemment impossible de donner la forme d'un acte positif à un principe constitutionnel de cette nature⁴² ». Autrement dit, dans la métropole, la responsabilité ministérielle n'est inscrite dans aucune loi, car un principe s'instaure par la pratique, l'usage et la tradition. Bon gré mal gré, Russell fait en sorte qu'il en sera de même dans la province du Canada.

41. « Instructions au très honorable Lord Sydenham, 30 août 1840 », *Rapport concernant les archives canadiennes pour l'année 1905*, Ottawa, S. E. Dawson, 1906, vol. 1, p. 106-107.

42. *Ibid.* Romney explique cette convention : « British responsible government was a matter not of law but of convention. The monarch's powers remained legally intact but by custom were wielded by ministers responsible to Parliament. » Paul ROMNEY, « Myths of Responsible Government », dans *Getting it Wrong. How Canadians Forgot Their Past and Imperilled Confederation*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 67-68.

Dans les instructions royales adressées au gouverneur Poulett Thomson, devenu lord Sydenham, le gouvernement britannique demande que lui soient transmis les noms des personnes qu'il croit « les plus dignes d'être appelées à faire partie de Notre Conseil exécutif ». Ce passage donne le pouvoir au gouverneur de nommer les ministres de la Couronne. Comme le veut l'usage en Grande-Bretagne, le principe de la responsabilité ministérielle « oblige » cependant le gouverneur à choisir ses ministres parmi ceux qui sont membres du Parlement de la province du Canada. Ce qui est vrai en 1867 l'était déjà en 1841.

Pour mieux dire, ce qui est faux en 1867 l'était tout aussi en 1841. L'exception fait office de règle lors de la proclamation de ces deux nouveaux régimes constitutionnels : en 1841 et en 1867, la formation du Conseil exécutif précède les élections générales. C'est la raison pour laquelle il n'a pas été possible de choisir les ministres dans le bassin de parlementaires. On dit alors que les conseillers exécutifs ont été « désignés » par le gouverneur ou par le lieutenant-gouverneur.

Le gouverneur Sydenham est cependant limpide sur sa volonté de respecter le principe du gouvernement responsable. Le 27 juillet 1840, il écrit : « Le principe d'après lequel je me conduirai est d'abord de composer le Conseil exécutif de manière à comprendre seulement les principaux officiers du gouvernement et quelques-uns des membres les plus influents de chaque chambre, mais spécialement de la chambre d'assemblée⁴³. » Peu avant les élections générales de 1841, Sydenham oblige les anciens hauts fonctionnaires à la tête des départements du Bas-Canada et du Haut-Canada à lui remettre leur démission. Le

43. THOMPSON à Russell, 27 juillet 1840 : « It is obvious, therefore, that those who compose this body must be persons whose constant attendance on the Governor can be secured principally, therefore, officers of the government itself but, when it may be expedient to introduce others, men holding seats in one or other House, taking a leading part in political life, and above all exercising influence over the Assembly. » W. P. M. KENNEDY [dir.], *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915*, Toronto, Oxford University Press, 1918, p. 576. Traduit dans Antoine GÉRIN-LAJOIE, *Catéchisme politique ou éléments du droit public et constitutionnel du Canada [...]*, Montréal, Louis Perreault, 1851, p. 57-58.

gouverneur ne laisse cependant pas tomber les plus fidèles de ces administrateurs. Le 13 février 1841, c'est parmi ces mêmes personnages qu'il nomme les membres de son « nouveau » gouvernement. Deux jours plus tard, une proclamation annonce la tenue des premières élections dans les 84 circonscriptions de la province du Canada.

Si les ministres ont l'avantage de pouvoir se présenter devant l'électorat avec le titre de conseiller exécutif, ils ont cependant l'obligation de se faire élire afin de conserver leur fonction. En retour, le gouverneur n'hésite pas à pratiquer le favoritisme auprès des électeurs pour faciliter l'élection de ses ministres; il fait de même en appuyant les candidats conservateurs et réformistes modérés, pour obtenir une majorité parlementaire favorable à son gouvernement⁴⁴.

Au sortir du scrutin, tous les ministres sont membres du Parlement. Le ministère Draper-Ogden est constitué de huit personnes. On compte sept députés et un conseiller législatif. Trois sont du Bas-Canada, mais il n'y a aucun francophone dans le cabinet. Car Sydenham, qui partage les mêmes préjugés que Durham à l'encontre des Canadiens français, est aussi partisan de leur assimilation. Voici le portrait de cet exécutif :

1. William Henry Draper : Procureur général du Haut-Canada depuis 1840. Il est élu député de Russell en 1841 et continue d'être procureur général pour le Haut-Canada⁴⁵.
2. Charles Richard Ogden : Procureur général du Bas-Canada depuis 1833. Il est élu député de Trois-Rivières en 1841 et conserve les mêmes fonctions exécutives⁴⁶.

44. Phillip BUCKNER, « Thomson, Charles Edward Poulett, 1^{er} baron Sydenham », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 7, Université Laval/University of Toronto, 2003. www.biographi.ca/fr/bio/thomson_charles_edward_poulett_7F.html.

45. George METCALF, « Draper, William Henry », *Dictionnaire biographique du Canada*, *op. cit.*, vol. 10. www.biographi.ca/fr/bio/draper_william_henry_10F.html.

46. Lorne STE. CROIX, « Ogden, Charles Richard », *Dictionnaire biographique du Canada*, *op. cit.*, vol. 9. www.biographi.ca/fr/bio/ogden_charles_richard_9F.html.

3. John Henry Dunn: Receveur général du Haut-Canada en 1820 et conseiller législatif du Haut-Canada depuis 1822. Il est élu député de Toronto en 1841 et demeure receveur général⁴⁷.
4. Dominick Daly: Secrétaire de la province du Bas-Canada depuis 1828. Il se fait élire dans la circonscription de Mégantic en 1841, de sorte qu'il reste secrétaire provincial du Bas-Canada⁴⁸.
5. Samuel Bealey Harrison: Secrétaire civil du lieutenant-gouverneur du Haut-Canada (Poulett Thomson) depuis 1839, il est nommé secrétaire de la province du Haut-Canada en 1841. Battu aux élections générales de 1841 ainsi que dans une élection partielle peu après, Harrison se fait élire le 1^{er} juillet 1841 dans la circonscription de Kingston⁴⁹.
6. Robert Baldwin Sullivan: Commissaire des terres de la Couronne depuis 1836. Il demeure en poste lorsqu'il est nommé au Conseil législatif en 1841⁵⁰. Il assume aussi le titre de président du Conseil exécutif.
7. Charles Dewey Day: Solliciteur général du Bas-Canada depuis 1840. Il est élu dans la circonscription d'Ottawa en 1841 et il demeure à la tête du même département⁵¹.
8. Hamilton Hartley Killaly: Président du nouveau bureau des Travaux publics du Bas-Canada depuis 1840. Il est élu député dans la circonscription de London en 1841 et conserve son poste⁵².

47. Ken CRUIKSHANK, « Dunn, John Henry », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 8. www.biographi.ca/fr/bio/dunn_john_henry_8F.html.

48. Elizabeth GIBBS, « Daly, sir Dominick », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 9. www.biographi.ca/fr/bio/daly_dominick_9F.html.

49. G. METCALF, « Harrison, Samuel Bealey », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 9. www.biographi.ca/fr/bio/harrison_samuel_bealey_9F.html.

50. Victor Loring RUSSELL, Robert Lochiel FRASER et Michael S. CROSS, « Sullivan, Robert Baldwin », dans *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 8. www.biographi.ca/fr/bio/sullivan_robert_baldwin_8F.html.

51. Carman MILLER, « Day, Charles Dewey », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 11. www.biographi.ca/fr/bio/day_charles_dewey_11F.html.

52. Geo. MAINER, « Killaly, Hamilton Hartley », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 10. www.biographi.ca/fr/bio/killaly_hamilton_hartley_10F.html ; Donald Robert BEER, « Metcalfe, Charles Theophilus, 1^{er} baron Metcalfe », *Dictionnaire*

Deux figures politiques importantes manquent à ce tableau : Robert Baldwin et Francis Hincks. Le 13 février, Robert Baldwin est assermenté comme solliciteur général du Haut-Canada, mais le 13 juin suivant, le gouverneur considère qu'il avait démissionné de ses fonctions⁵³. La situation de Francis Hincks est un cas de figure. C'était Joseph Cary qui était inspecteur général des comptes publics depuis la création de ce département en 1826. En 1841, Cary continue d'exercer les mêmes fonctions « ministérielles » sans se présenter aux élections générales⁵⁴. C'est seulement en 1842 que le député Francis Hincks est nommé à la tête de ce « nouveau » ministère ; Cary est alors relégué au poste de « député inspecteur général » (sous-ministre) jusqu'en 1863⁵⁵.

Si par ailleurs le ministère Draper-Ogden est un exécutif bicéphale, c'est que le Bas-Canada et le Haut-Canada conservent leur régime juridique distinct après l'Union de 1840 : les lois civiles françaises et la common law demeurent inchangées de chaque côté de l'ancienne frontière. Même chose en ce qui concerne les lois adoptées sous le régime de l'Acte constitutionnel de 1791 qui continuent d'avoir cours légal dans l'une et l'autre des anciennes provinces canadiennes⁵⁶. C'est aussi la raison pour laquelle l'on compte deux procureurs généraux et deux

biographique du Canada, vol. 7. www.biographi.ca/fr/bio/metcalfe_charles_theophilus_7F.html.

53. « Sydenham et son solliciteur général se rencontrèrent le 10 juin. Baldwin exigea la nomination de quatre Canadiens français au cabinet et prévint que, advenant une motion de confiance, il devrait s'opposer au gouvernement. Pour Sydenham, c'en était trop. On considère généralement que Baldwin lui présenta sa démission, mais en réalité il ne fit, au cours de la conversation, qu'une menace voilée. Sydenham la saisit au vol : le 13 juin, il accepte par écrit la démission que Baldwin ne lui avait pas offerte. » Michael S. CROSS et Robert LOCHIEL FRASER, « Baldwin, Robert », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 8, www.biographi.ca/fr/bio/baldwin_robert_8F.html.
54. Sophie IMBEAULT, *Le Vérificateur général du Québec : une institution au cœur de l'histoire*, Québec, Vérificateur général du Québec, 2018, p. 46-65, 69-70.
55. William G. ORMSBY, « Hincks, sir Francis », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 11. www.biographi.ca/fr/bio/hincks_francis_11F.html.
56. En 1849, le Parlement adopte une loi qui consacre les noms géographiques « Bas-Canada » et « Haut-Canada ». « Canada-Est, Canada-Ouest », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, op. cit., 19 janvier 2015.

solliciteurs généraux⁵⁷. Ces deux chefs (un dans chaque province) peuvent ainsi conduire leurs partisans au Parlement de la province du Canada⁵⁸. Bref, on avait fusionné deux parlements plutôt qu'un deux colonies.

De la formation du premier Conseil exécutif de la province du Canada, il faut retenir que le gouverneur Sydenham respecte donc le premier volet de la définition de la responsabilité ministérielle. Les ministres de l'Union (que l'on désigne aussi à titre de commissaires ou de secrétaires) sont tous des parlementaires puisqu'ils sont devenus députés ou conseillers législatifs⁵⁹. Une étroite liaison est établie entre le législatif et l'exécutif en 1841; là est l'origine de la séparation souple des pouvoirs législatif et exécutif qui caractérisent encore les systèmes politiques québécois, canadien et britannique du xxi^e siècle.

Le cadre politique canadien se transforme donc au milieu du xix^e siècle pour passer de l'Ancien Régime colonial à un État libéral moderne. Pour montrer à quel point le gouvernement britannique a fait volte-face sur cette question de la responsabilité ministérielle, rappelons que le 11 janvier 1833, alors que le même Charles Richard Ogden avait été nommé procureur général du Bas-Canada, le secrétaire d'État aux Colonies, Frederick John Robinson, vicomte de Goderich, lui avait demandé de démissionner à titre de député. Le gouvernement *whig* de cette époque invitait alors ses principaux fonctionnaires à « s'abstenir prudemment » de faire de la politique⁶⁰.

57. Sans en avoir le statut, le régime d'union législative et financière fonctionne sur un mode fédéral en matière de justice et d'éducation. C. BLAIS, Gilles GALLICHAN, F. LEMIEUX et Jocelyn SAINT-PIERRE, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, Québec, Publications du Québec, 2008, p. 256.

58. Les autres ministères ont deux sous-ministres, un pour chaque province.

59. Buckner ne cerne pas la réalité politique lorsqu'il écrit : « A rudimentary system of cabinet had been introduced into the United Province of Canada in 1841. » C'est un système en bonne et due forme, et non un système « rudimentaire ». A. BUCKNER, *op. cit.*, p. 262.

60. L. STE. CROIX, « Ogden, Charles Richard », art. cit.

La seconde facette du gouvernement responsable : la confiance de la majorité des élus au Parlement de Kingston (1841-1843)

L'ouverture de la première session de la première Législature du Parlement de la province du Canada a lieu le 14 juin 1841. Selon la formule habituelle, le gouverneur lit le discours du trône dans la salle du Conseil législatif, devant les parlementaires assemblés. Après quoi, les députés de l'Assemblée législative débattent « l'adresse en réponse au discours du trône » pour se prononcer sur le menu législatif émanant de l'exécutif colonial⁶¹.

Pour le gouvernement, le vote qui suit l'adresse en réponse au discours du trône est l'occasion de mesurer le degré d'appui de l'Assemblée législative dès le début de la session⁶². Le 23 juin 1841, le projet d'adresse est étudié paragraphe par paragraphe. Les sept premiers paragraphes sont adoptés à l'unanimité, tout comme le sont les paragraphes 9 à 13 et le 15^e et dernier paragraphe. Un amendement au 8^e paragraphe est rejeté par un vote de 54 contre 21, puis adopté ensuite unanimement ; le 14^e paragraphe est légèrement modifié pour ensuite être appuyé par un vote de 45 contre 31. Au terme de l'exercice, le programme législatif du gouvernement Draper-Ogden obtient la confiance de la Chambre.

Tout de suite après l'adoption de l'adresse, John Prince, député de York First Riding, se lève pour prononcer un discours dans lequel il dit espérer voir le gouvernement responsable se réaliser⁶³. Le 25 juin 1841, c'est au tour de James Edward Small, député de York Third Riding, de soutenir que le procureur général Ogden aurait affirmé « que le

61. Les conseillers législatifs font de même.

62. « Adresse en réponse au discours du trône », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, *op. cit.*, 11 février 2015.

63. « Responsible Government as he now understood it, he hoped to see carried out ». Elizabeth NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, vol. 1, Montréal, Presses de l'École des hautes études commerciales, 1970, p. 122. Prince revient sur la question le 26 juillet 1841. *Ibid.*, p. 405.

gouvernement responsable nous est, en fin de compte, concédé par le Parlement impérial⁶⁴ ». Ce que réfutent George Moffatt et Thomas Cushing Aylwin, respectivement député de Montréal et de Portneuf. Pour Moffatt, le système de gouvernement responsable est « entouré de mystère et de ténèbres⁶⁵ ». Aylwin ne se laisse pas convaincre non plus que ceux qui détiennent les portefeuilles (qui sont, rappelons-le, les mêmes administrateurs que sous l’Ancien régime) « croient en un gouvernement responsable⁶⁶ ».

Le 27 juillet 1841, l’étude du projet de loi pour établir un Bureau des travaux publics est une autre occasion de soulever la question du gouvernement responsable. Le député de Nicolet, Augustin-Norbert Morin, est dubitatif⁶⁷. En tenant compte des paroles prononcées en Chambre par les ministres, il n’est pas en mesure de savoir si ces derniers considèrent « les conseillers de son Excellence comme étant responsables devant la Chambre, ou la Chambre comme étant responsable devant eux ». Il termine par une boutade où il compare le principe de la responsabilité ministérielle à un enfant : « L’enfant est né et baptisé, il a un nom et c’est tout⁶⁸. »

Il faut crever l’abcès. Le député de Hastings, Robert Baldwin, appuyé par le député de Richelieu, Denis-Benjamin Viger, veut connaître l’opinion du secrétariat des Colonies sur le sujet. Le 8 août 1841, par le truchement d’une adresse, ils proposent que le gouverneur dépose une copie de sa correspondance avec John Russell en ce qui a trait au

64. *Ibid.*, p. 145. Notre traduction.

65. *Ibid.*, p. 147. Notre traduction.

66. *Ibid.*, p. 147. Notre traduction.

67. *Ibid.*, p. 358. Notre traduction. Le 20 juillet 1841, Augustin-Norbert Morin affirme aussi que le gouvernement n’est pas responsable de ses actes en matière d’éducation au Bas-Canada. Sinon, une recherche par mot-clé dans les débats reconstitués de l’Assemblée législative montre que la formule « responsable government » est un sujet soulevé dans de multiples débats.

68. *Ibid.*, p. 426. Notre traduction.

gouvernement responsable⁶⁹. Ordre est donné aux membres du Conseil exécutif de porter cette adresse à Sydenham. Le 20 août, la Chambre obtient la documentation demandée⁷⁰; s’y trouvent notamment les fameuses dépêches qui avaient tant dérangé les *torys* à la Chambre des lords.

L’étude de cette correspondance mène à la présentation de cinq résolutions qui cernent les pourtours de la responsabilité ministérielle⁷¹. Le 3 septembre 1841, Baldwin et Viger proposent une première résolution qui sous-tend que

le plus important, comme le plus incontestable des droits politiques du peuple de cette province, est celui de posséder un Parlement provincial, pour protéger ses libertés, exercer une influence constitutionnelle sur les départements exécutifs de son gouvernement, et législater [sic] sur toutes les matières qui ne sont pas, de nécessité absolue, du ressort de la juridiction du Parlement impérial, comme pouvoir suprême de l’Empire⁷².

La majorité parlementaire refuse d’appuyer la résolution de Baldwin. Son libellé est ensuite modifié légèrement par le secrétaire de la province du Haut-Canada, Samuel Bealey Harrison, appuyé par Melchior Alphonse de Salaberry, représentant de Rouville :

Le plus important et le plus incontestable des droits politiques du peuple de cette province, est celui d’avoir un Parlement provincial pour la protection de ses libertés, pour exercer une influence constitutionnelle sur les départements exécutifs de son gouvernement, et pour législater [sic] sur toutes les matières de gouvernement intérieur.

Cette résolution est adoptée à l’unanimité.

69. *Journaux de l’Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1841*, Kingston, Desbarats et Cary, 1842, p. 338.

70. *Ibid.*, p. 442.

71. Les débats reconstitués sous la direction d’Elizabeth Nish ne comportent aucun véritable débat sur ces motions. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 1, p. 790.

72. *Journaux de l’Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1841, op. cit.*, p. 544.

Dans la seconde résolution, Baldwin et Viger affirment que le gouverneur « n'est responsable, d'après la Constitution, à nulle autre autorité qu'à celle de l'Empire ». Avant le vote, le ministre Harrison et le député de Salaberry proposent un amendement à la motion :

le chef du gouvernement exécutif de la province étant, dans les limites de son gouvernement, le représentant du Souverain, est responsable aux autorités impériales seules; mais que, néanmoins, nos affaires locales ne peuvent être conduites par lui qu'avec l'assistance et au moyen, par l'avis et d'après les informations d'officiers subordonnés dans la Province⁷³.

Cette résolution est adoptée à l'unanimité.

Une fois pour toutes, Baldwin et Viger veulent avoir l'assurance que le gouvernement colonial s'engage à démissionner s'il perd la confiance de la majorité des membres de l'Assemblée législative. Leur troisième résolution cherche à lier le cabinet au principe de la responsabilité ministérielle :

Qu'afin de conserver cette harmonie entre les différentes branches du Parlement provincial, qui est essentiel pour la gestion des affaires publiques, les principaux officiers subordonnés, conseillers du représentant du Souverain, et formant comme tels son administration provinciale, comme chef du gouvernement provincial, devraient toujours être des hommes jouissant de la confiance publique, dont les opinions et la politique en harmonie avec celle des représentants du peuple, donneraient une garantie que les vœux et les intérêts bien entendu, du peuple, que notre gracieuse Souveraine a déclaré devoir être la règle du gouvernement provincial, seront en tout temps fidèlement représentés au chef de ce gouvernement, et, par son entremise, au Souverain et au Parlement impérial⁷⁴.

Le libellé de cette motion est modifié encore par Harrison et de Salaberry :

Qu'afin de maintenir entre les différentes branches du Parlement provincial, l'harmonie qui est essentielle à la paix, au bien-être et au bon

73. *Ibid.*, p. 545.

74. *Ibid.*

gouvernement de la province, les principaux conseillers du représentant du Souverain, constituant sous lui une administration provinciale, doivent être des hommes qui possèdent la confiance des représentants du peuple, offrant ainsi une garantie que les vœux et les intérêts bien entendus, que notre gracieuse Souveraine a déclaré devoir être en toutes occasions la règle du gouvernement provincial, seront fidèlement représentés et défendus⁷⁵.

Cette formulation est beaucoup plus en phase avec la convention du gouvernement responsable. Alors que Baldwin désire que les ministres conservent la « confiance publique », le ministre Harrison insiste plutôt sur le fait que la confiance du gouvernement repose sur les « représentants du peuple », c'est-à-dire les députés de l'Assemblée législative. Cette résolution est adoptée par une majorité de 56 contre 7. Tous les ministres présents en Chambre ce jour-là – Samuel Bealey Harrison, William Henry Draper, John Henry Dunn, Dominick Daly, Charles Dewey Day et Hamilton Hartley Killaly – donnent leur appui à la résolution.

La Question ayant été mise sur la Motion d'amendement, il 'en est suivi une division ; et les noms ayant été demandés, ils ont été pris comme suit :

Pour.			
<i>Aylwin,</i>	<i>De Salaberry,</i>	<i>McDonald, (Pres.)</i>	<i>Ruel,</i>
<i>Baldwin,</i>	<i>Draper, Hon. W.H.</i>	<i>Merritt,</i>	<i>Simpson,</i>
<i>Barthe,</i>	<i>Dunlop,</i>	<i>Moore,</i>	<i>Small,</i>
<i>Bonwell,</i>	<i>Dunn,</i>	<i>Morin,</i>	<i>Smith, (Front.)</i>
<i>Buchanan,</i>	<i>Dunscomb,</i>	<i>Morris,</i>	<i>Smith, (West.)</i>
<i>Cameron,</i>	<i>Durand,</i>	<i>Neilson,</i>	<i>Steele,</i>
<i>Chesley,</i>	<i>Foster,</i>	<i>Parent,</i>	<i>Taché,</i>
<i>Child,</i>	<i>Gilchrist,</i>	<i>Parke,</i>	<i>Thompson,</i>
<i>Christie,</i>	<i>Harrison,</i>	<i>Powell,</i>	<i>Thornburn,</i>
<i>Cook,</i>	<i>Hincks,</i>	<i>Price,</i>	<i>Turcotte,</i>
<i>Crane,</i>	<i>Holmes,</i>	<i>Prince,</i>	<i>Viger, Hon. D. B.</i>
<i>Daly, Hon. D.</i>	<i>Hopkins,</i>	<i>Quessé,</i>	<i>Williams,</i>
<i>Day, Sol. Gén.</i>	<i>Killaly, Hon. H.H.</i>	<i>Robertson,</i>	<i>Woods,</i>
<i>Derbishire,</i>	<i>Kimber,</i>	<i>Roblin,</i>	<i>Yule.—56.</i>
Contre.			
<i>Burnet,</i>	<i>Macnab, Sir A.</i>	<i>Maffett, Hon. G.</i>	<i>Watts.</i>
<i>Cartwright,</i>	<i>McLean,</i>	<i>Sherwood,</i>	(7.)

La quatrième résolution de Baldwin et Viger compte sur le fait que, « comme il est toujours au choix de ces conseillers de continuer en office ou de se retirer à volonté, cette Chambre a le droit constitutionnel

75. *Ibid.*

de tenir ces conseillers responsables, politiquement, de tout acte du gouvernement provincial d'une nature locale, qui est sanctionné par tel gouvernement, tant que ces conseillers continuent en office. » Encore une fois, c'est la version proposée en amendement par Harrison et de Salaberry qui est adoptée à l'unanimité : « Le peuple de cette province a de plus le droit d'attendre de telle Administration provinciale, qu'elle emploiera tous ses efforts à ce que l'autorité impériale, dans ses limites constitutionnelles, soit exercée de la manière la plus conforme à ses vœux et intérêts bien entendus⁷⁶ ».

Ici, la modification apportée par Harrison a pour effet d'amoindrir la portée de la motion originale. En proposant que les conseillers exécutifs soient « responsables, politiquement, de tout acte du gouvernement provincial », Baldwin faisait référence à la responsabilité ministérielle collective. À titre de comparaison, encore aujourd'hui à l'Assemblée nationale du Québec, il est entendu que les ministres doivent présenter les politiques et défendre les actions entreprises par leur ministère : « Devant l'Assemblée, un ministre doit répondre non seulement de ses propres actions, mais aussi de celles de ses fonctionnaires. Il pourrait même être forcé de démissionner en raison d'un cas important de mauvaise gestion⁷⁷. »

La cinquième et dernière résolution de Baldwin est rejetée par un vote unanime. Cette proposition visait à ce que l'Assemblée législative ait « le droit d'exiger de tels conseillers, tant qu'ils continuent en office, qu'ils emploieront tous leurs efforts pour obtenir des autorités impériales, qu'elles exerceront leurs pouvoirs dans les limites constitutionnelles et d'une manière conforme aux vœux et aux intérêts bien entendu du peuple de cette province⁷⁸ ».

76. *Ibid.*, p. 546.

77. « Responsabilité ministérielle », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, op. cit., 13 juin 2016.

78. *Ibid.*

Il n'en demeure pas moins que les résolutions rédigées par Baldwin et modifiées ensuite par Harrison – un membre du Conseil exécutif, faut-il souligner à grand trait – sont adoptées par la majorité parlementaire. La troisième résolution traite spécifiquement du deuxième volet de la définition de la responsabilité ministérielle : pour gouverner, les ministres doivent jouir de la confiance de la majorité des élus de l'Assemblée législative.

The Montreal Gazette qualifie ces résolutions comme « the Magna Carta of responsible government⁷⁹ ». Quatre résolutions ! En matière parlementaire, une résolution se définit comme étant une « décision qui découle de l'adoption d'une motion par laquelle l'Assemblée exprime une opinion ou une intention ou encore affirme un fait ou un principe⁸⁰ ». Or, une résolution sur le principe de la responsabilité ministérielle n'a pas pour autant force de loi. On l'a dit. C'est par la pratique, l'usage et la tradition qu'un principe devient un fait accompli.

Or, les gouverneurs et les gouvernements qui se succéderont de 1841 à 1848 n'auront pas la même interprétation en ce qui a trait au principe de la confiance. En France, dans un autre contexte, Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord aurait dit : « Il faut s'appuyer fortement sur les principes, ils finiront bien par céder⁸¹. »

Responsable devant la Chambre ou devant le gouverneur ?

Le gouverneur est un agent représentant l'autorité de la Couronne impériale. En vertu de ses instructions royales, il suit la politique que lui dicte le gouvernement britannique. En Grande-Bretagne, l'alternance

79. James Maurice Stockford CARELESS, *The Union of the Canadas : the Growth of Canadian Institutions, 1841-1857*, Toronto, McClelland and Stewart, 1967, p. 58.

80. « Résolution », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, op. cit., 12 septembre 2013.

81. D'autres attribuent cette citation à Oscar Wilde : « Lean on principles, one day they'll end up giving way. »

des *whigs* et des *tories* au pouvoir a, par voie de conséquence, d'importantes incidences sur la politique coloniale⁸². Le gouverneur, à titre de représentant du roi, conserve par ailleurs un pouvoir discrétionnaire quant à l'interprétation de ses prérogatives et de ses instructions royales⁸³. En somme, on peut représenter cette haute administration coloniale comme une chaîne décisionnelle à plusieurs variables évolutives.

Dans la province du Canada, les gouverneurs Sydenham, Bagot, Metcalfe et Cathcart assistent aux séances du cabinet ministériel. Après quoi, sous Elgin et ses successeurs de 1847 à 1867, les procès-verbaux du Conseil exécutif continuent d'indiquer la présence du gouverneur, mais pas nommément comme en 1841-1847, aux séances de travail. Les gouverneurs peuvent ainsi veiller personnellement, chacun à un degré fort différent, à la haute direction du gouvernement en étroite collaboration avec les membres de l'exécutif colonial⁸⁴. Le gouverneur donne le ton ou laisse les coudées franches à ses ministres. Il en résulte que, de 1841 à 1847, la définition du principe de la responsabilité ministérielle oscille entre celle des gouverneurs *whigs* et celle des gouverneurs *torys*.

Selon la définition *whig*, le gouverneur nomme le Conseil exécutif parmi les membres du Parlement et, pour gouverner, les ministres doivent d'abord jouir de la confiance de la majorité des élus. Selon la définition *tory*, le gouverneur nomme le Conseil exécutif parmi les membres du Parlement et, pour gouverner, les ministres doivent jouir de la double confiance du gouverneur et de la majorité des élus. Une exception confirme cette « règle ». Homme de compromis, le gouverneur Charles Bagot est nommé par un gouvernement conservateur, mais il

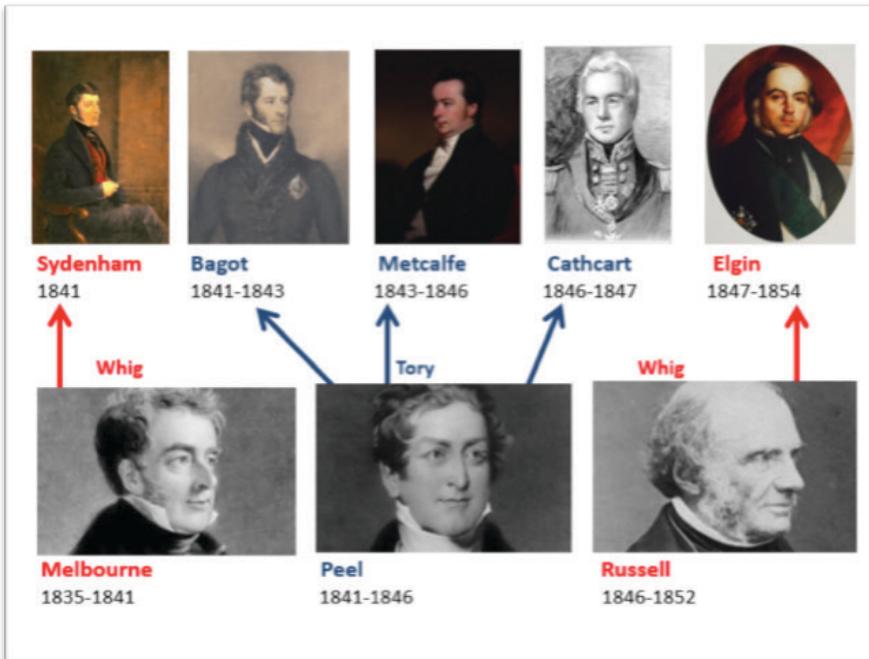
82. P. ROMNEY, *Getting it Wrong*, *op. cit.* p. 62.

83. Vincent T. HARLOW, *The Founding of the Second British Empire, 1763-1793*, London, Longmans, 1952-1964, vol. 2, p. 665, 683.

84. *Canada minutes and state books, 1840-1867*, Bobines 26 à 40 = Canada state book 328.71 '01 C212c 1764-1867.

interprète néanmoins le principe du gouvernement responsable de manière libérale. C'est ce qu'illustrent les tableaux 1 et 2.

Tableau 1. Nominations *whigs* et *tories*



En théorie, il n'en demeure pas moins cependant que les définitions *whig* et *tory* du gouvernement responsable sont similaires en ce sens que les gouverneurs, en vertu de leurs instructions royales, ne sont pas contraints de suivre les avis de leurs conseillers exécutifs. Les gouverneurs sont donc investis, par le roi, du pouvoir de jouer un rôle majeur dans l'administration coloniale. Si les administrateurs *torys* sont plus enclins à faire usage de cette prérogative, ce pouvoir reste le même pour tous les gouverneurs de 1841 à 1867. C'est dire que, dès l'Union, pour avoir le plein contrôle de l'administration des affaires locales, les ministres doivent jouir de la double confiance de la majorité des élus et du gouverneur. Dans la deuxième partie de cet article, nous verrons que

la Grande-Bretagne laissera toutefois cette prérogative tomber en désuétude après 1846, sans pour autant modifier les instructions royales des gouverneurs de la province du Canada à cet égard.

Tableau 2. Interprétations *whigs* et *tories*

				
Sydenham 1841	Bagot 1841-1843	Metcalfe 1843-1846	Cathcart 1846-1847	Elgin 1847-1854
Ministres membres du Parlement				
Gouvernement d'abord responsable devant la Chambre	Gouvernement d'abord responsable devant la Chambre	Gouvernement d'abord responsable devant le gouverneur	Gouvernement d'abord responsable devant le gouverneur	Gouvernement d'abord responsable devant la Chambre
Conseil exécutif non-partisan	Conseil exécutif non-partisan	Conseil exécutif non-partisan	Conseil exécutif non-partisan	Conseil exécutif partisan
Une interprétation libérale (Whig)			Une interprétation conservatrice (Tory)	

Au bas du tableau 2, j'ai ajouté un aspect binaire qui, par définition, n'est pas un élément constitutif du principe du gouvernement responsable. Or, un « Conseil exécutif partisan » (qui lie le système ministériel à un parti politique qui détient la majorité au Parlement) est un facteur qui accentue la capacité d'action de l'exécutif colonial.

Heureusement toutefois que le principe du gouvernement responsable n'oblige pas le gouverneur à composer son gouvernement en tenant compte de l'allégeance partisane de ses ministres. Sans cette latitude, la formation de gouvernements de coalition serait chose impossible. Sous l'Union, la formule du gouvernement de coalition sera d'ailleurs chose courante de 1854 à 1867. Il n'en demeure pas moins qu'une tendance lourde, qui se dessine dans la Grande-Bretagne du

milieu du XIX^e siècle, veut que les ministres soient tous de la même allégeance politique.

L'union des provinces du Bas-Canada et du Haut-Canada en 1840 et le brassage de la carte politique qui s'ensuit expliquent cependant le manque de cohésion partisane au Parlement au début du régime. Durant la session de 1841, parmi les députés, on recense le groupe canadien-français, les réformistes radicaux, les réformistes modérés, les réformistes antiunionistes, les conservateurs impérialistes et quelques représentants non affiliés⁸⁵. Non seulement ce paysage politique est-il bigarré, mais il est également en constante évolution. Compte tenu de ce contexte particulier, les premiers ministères sont donc hétérogènes. De 1841 à 1848, ces cabinets ont été composés de conservateurs et de réformistes plus ou moins modérés ainsi que de quelques indépendants⁸⁶. En 1842, les réformistes plus libéraux, Baldwin et LaFontaine en tête, sont les premiers à vouloir que le gouverneur forme exclusivement son cabinet au sein d'un groupe politique homogène détenant la majorité des sièges à l'Assemblée législative⁸⁷.

En principe, rien non plus ne lie le principe du gouvernement responsable et la question du patronage. La nomination de fonctionnaires pour combler les places vacantes dans la fonction publique demeure une prérogative de la Couronne. Sous l'Ancien régime, depuis l'établissement du gouvernement civil britannique en 1764, c'est le gouverneur et les ministres britanniques qui, par voie de patronage, nomment les officiers de la fonction publique coloniale. Après 1840, dans un État libéral moderne en formation, les réformistes jugent que ce pouvoir doit être entre les mains des ministres afin d'employer des fonctionnaires partageant l'idéologie du parti au pouvoir ; les plus

85. Katéri LALANCETTE, « La contestation des résultats électoraux au Québec (1841-1875) ». Mémoire de maîtrise (histoire), Québec, Université Laval, 2017, p. 38-39.

86. En 1842, le gouverneur Bagot écoute les conseils d'Harrison lors de la formation du ministère Baldwin-LaFontaine. G. METCALF, « Harrison, Samuel Bealey », art. cit.

87. Ces « gouvernements de partis » étaient une formule que redoutait d'ailleurs Louis-Joseph Papineau.

conservateurs acceptent encore de partager ce pouvoir de nomination avec le gouverneur.

Une administration *whig*, 1841-1842

Nous avons vu que l'Acte d'Union est le fait d'une administration britannique *whig*. Nous avons vu aussi que le gouverneur Sydenham a une interprétation plus libérale du principe du gouvernement responsable que celle du ministre des Colonies Russell. Force est d'admettre que Sydenham est l'un des artisans de la responsabilité ministérielle dans la province du Canada. Il faut en dire autant à l'égard de son ministre Harrison, durant la première session parlementaire qui est prorogée le 18 septembre 1841 par le commandant des forces armées du Haut-Canada, John Clitherow, nommé gouverneur adjoint le jour même⁸⁸. Double coup de théâtre! Le lendemain, Sydenham meurt en fonction à Kingston et, à Londres, Robert Peel est à la tête d'un nouveau gouvernement *tory* depuis le 30 août 1841.

Le gouverneur Charles Bagot reçoit sa commission royale le 27 septembre 1841. Après son intronisation officielle le 12 janvier 1842, Bagot comprend, grâce aux conseils avisés d'Harrison, qu'une nouvelle majorité parlementaire s'est dessinée à la fin de la première session. L'opposition réformiste du Haut-Canada s'est alliée à celle du Bas-Canada. Bagot comprend que le Conseil exécutif nommé par Sydenham n'a pas la cote.

Avant de procéder à l'ouverture de la deuxième session du Parlement de la province du Canada, Bagot cherche à faire entrer de nouveaux parlementaires au Conseil exécutif. C'est dans ce contexte que le réformiste modéré Francis Hincks est nommé inspecteur général des comptes publics le 9 juin 1842 et que le conservateur impérialiste

88. Richard Downes Jackson sera ensuite administrateur. Elinor Kyte SENIOR, « Clitherow, John », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 8. www.biographi.ca/fr/bio/clitherow_john_8F.html.

Henry Sherwood est assermenté solliciteur général du Haut-Canada le 23 juillet suivant.

Le 8 septembre, la nouvelle session parlementaire est inaugurée. Le procureur général Draper et le secrétaire de la province du Haut-Canada Harrison, des conseillers exécutifs modérés, sont alors d'avis que le Cabinet a besoin du soutien des députés francophones pour conserver la confiance de l'Assemblée. Bagot se laisse convaincre. Le gouvernement britannique *tory* lui avait pourtant indiqué, dans sa correspondance, de toujours refuser pareille demande. Le 10 septembre 1842, Bagot entre en négociation avec Louis-Hippolyte LaFontaine pour qu'il fasse son entrée au gouvernement⁸⁹.

Le 13 septembre, Baldwin propose de modifier l'adresse en réponse au discours du trône rédigé par le ministère Draper-Ogden en y ajoutant, à la fin, une motion de censure. Rappelant que le Conseil exécutif doit être constitué d'hommes « qui possèdent la confiance du peuple », il termine par ces mots : « et nous croyons en conséquence que c'est un devoir que nous devons à notre Souveraine, à notre pays et à Son Excellence elle-même, de saisir cette première occasion de lui exposer respectueusement que nous n'avons pas cette confiance dans les conseillers actuels⁹⁰. » En comité plénier, LaFontaine prononce alors son premier discours en français, langue alors proscrite au Parlement. En appuyant, dit-il, « le vote de manque de confiance », il en résultera « la nécessité de reconstruire ce Cabinet d'une manière ou d'une autre⁹¹ ». À la place, le 16 septembre, le gouverneur procède à la formation d'un « nouveau » ministère. C'est donc la version de l'adresse du ministère Baldwin-LaFontaine – modifiant quelque peu celle du gouvernement

89. Jacques MONET, « Bagot, sir Charles », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 7. www.biographi.ca/fr/bio/bagot_charles_7F.html.

90. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1842*, Kingston, E. J. Barker, 1843, p. 10.

91. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 2, p. 43.

Draper-Ogden, mais ne contenant pas la motion de non-confiance de Baldwin – qui est transmise au gouverneur le 19 septembre⁹².

Du 16 au 26 septembre 1842, Bagot finalise la recomposition de son ministère. Quatre conseillers exécutifs sont amenés à démissionner : William Henry Draper, Charles Richard Ogden, Charles Dewey Day et Henry Sherwood. Sept ministres conservent leur portefeuille : John Henry Dunn, Dominick Daly, Samuel Bealey Harrison, Francis Hincks, Robert Baldwin Sullivan (le cousin de Robert Baldwin), Hamilton Hartley Killaly et Francis Hincks. Les quatre nouvelles figures du gouvernement sont toutes des réformistes plus libéraux qui doivent donc partager le pouvoir avec des réformistes modérés et un indépendant (Daly)⁹³ :

1. Robert Baldwin: Procureur général du Haut-Canada du 17 septembre 1842 jusqu'au 11 décembre 1843.
2. Louis-Hippolyte LaFontaine: Procureur général du Bas-Canada du 16 septembre 1842 jusqu'au 11 décembre 1843. Élu député de York Fourth Riding, au Haut-Canada, le 23 septembre 1841.
3. Thomas Cushing Aylwin: Solliciteur général du Bas-Canada du 24 septembre 1842 jusqu'au 11 décembre 1843.
4. James Edward Small: Solliciteur général du Haut-Canada du 26 septembre 1842 jusqu'au 11 décembre 1843. Il succède ainsi à Henry Sherwood qui a brièvement occupé cette même fonction du 23 juillet 1842 jusqu'au 16 septembre 1842.

À l'Assemblée législative, à la séance du 19 septembre, les députés prennent acte des changements apportés au Conseil exécutif. Une adresse est envoyée à Bagot :

cette Chambre saisit la première occasion d'exprimer à Son Excellence, comme représentant de notre très gracieuse Souveraine, sa plus vive

92. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1842, op. cit.*, p. 20.

93. « Le Conseil exécutif sous l'Union », *Commissions from Quebec, Upper and Lower Canada, Province of Canada and Canada* : C3929. Canadiana Héritage. http://heritage.canadiana.ca/view/oocihm.lac_reel_c3929/677?r=0&s=3.

satisfaction, en apprenant que pour asseoir le gouvernement de cette province sur une base stable et permanente, Son Excellence a invité la grande masse de nos compatriotes d'origine française à prendre part au gouvernement du pays⁹⁴.

Un vote de 55 contre 5 vient appuyer cette motion. La courte session est prorogée le 12 octobre 1842. Le lendemain, Augustin-Norbert Morin entre au cabinet à titre de Commissaire des Terres de la Couronne.

Si Bagot est peut-être un *Red Tory* avant la lettre, il faut aussi préciser qu'il n'est pas dans les mêmes dispositions que son prédécesseur. Sydenham, en raison de sa forte personnalité, jouait un rôle majeur en matière de gouvernance; Bagot, dont la santé était déjà chancelante au moment de son arrivée au Canada à l'hiver 1842, est forcé de laisser plus de latitude au ministère Baldwin-LaFontaine. À l'automne, il est trop mal en point pour s'occuper de politique. Ce contexte permet au gouvernement de jouer un rôle de premier plan dans l'administration des affaires publiques et, surtout, de pourvoir les postes de la fonction publique par voie de patronage.

Une administration tory, 1843-1844

L'année 1843 est riche en rebondissements. En janvier, la démission du gouverneur Charles Bagot est entérinée par le secrétariat des Colonies. Pour lui succéder, Charles Theophilus Metcalfe est choisi par le gouvernement britannique tory. Il entre en fonction le 30 mars. Bagot, trop malade pour retourner en Angleterre, meurt à Kingston le 19 mai 1843, à l'âge de 61 ans.

Kingston en est aussi à ses derniers instants comme capitale de la province du Canada. Deux semaines avant l'entrée en fonction de Metcalfe, un rapport d'un comité du Conseil exécutif recommandait à

94. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1842, op. cit.*, p. 55.

la reine de transférer le siège du gouvernement à Montréal. L'opinion publique diverge sur cette question, mais le Conseil législatif et l'Assemblée législative finissent par ratifier cette décision. Le 2 décembre 1843, le secrétaire d'État des Colonies, le *tory* Edward Smith Stanley, annonce que Victoria a accepté de fixer à Montréal le siège du Parlement de façon permanente⁹⁵.

La 3^e session de la 1^{re} Législature, qui se déroule du 28 septembre au 9 décembre 1843, est la dernière qui se tient à Kingston. Lorsque la Chambre reprend ses travaux, le ministère Baldwin-LaFontaine jouit encore la confiance de la majorité parlementaire. L'adresse en réponse au discours du trône est résolue le 3 octobre sans même qu'il ait été nécessaire de passer au vote⁹⁶.

Le feu couve sous la braise. Le cabinet ministériel ne sait pas encore que Metcalfe a été mandaté par le gouvernement britannique pour mettre fin à la « forme plus extrême de gouvernement responsable » mise en place par son prédécesseur Bagot. Le gouverneur lance les hostilités⁹⁷. Le 6 octobre 1843, sans en avoir auparavant avisé son gouvernement par des voies officielles, Metcalfe réserve le projet de loi intitulé « Acte pour pourvoir à l'administration du temporel de l'Église-Unie d'Angleterre et d'Irlande, dans le diocèse de Québec, et pour d'autres objets y mentionnés ». Le gouvernement colonial se trouve par conséquent dans une « situation anormale », souligne LaFontaine. Si pareilles situations se répètent, dit-il, les ministres ne seront plus « responsables de tous les actes du gouvernement exécutif au Parlement⁹⁸ ».

95. G. GALLICHAN, « De Kingston à Montréal. À la recherche d'une capitale 1841-1844 », *Les Cahiers des Dix*, 70 (2016), p. 43-79.

96. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843*, Kingston, John Barker, 1844, p. 12.

97. D. R. BEER, « Metcalfe, Charles Theophilus, 1^{er} baron Metcalfe », art. cit.

98. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843, op. cit.*, p. 25, 175. À noter que l'exercice de ce pouvoir de réserve sur ce *bill* est officiellement annoncé aux députés à la séance du 9 octobre 1843.

S'ensuit le jour même, à l'Assemblée législative, l'étude d'une adresse liée à la question du patronage. Metcalfe est prié de déposer un document désignant les députés ayant accepté des emplois dans la fonction publique coloniale depuis le début du régime de l'Union⁹⁹. L'auteur de la motion, le député de York First Riding, James Hervey Price, déclare que son objectif est de montrer le grand pouvoir que possède le gouvernement à cet égard. Il ajoute que la majorité ou presque des députés de l'Assemblée législative ont obtenu des postes rémunérés¹⁰⁰. LaFontaine ne cache pas que, depuis qu'il est à la tête du gouvernement, il a été « très ennuyé » par les demandes venues de la part de « partis du Haut-Canada ». Badin, il dit que « si leur seul mérite était celui de s'adresser à lui, il y avait très peu de chances que leurs souhaits soient exaucés ».

Le document demandé est déposé le 13 octobre. On y dévoile que, depuis le mois d'avril 1843, Metcalfe avait procédé à plusieurs nominations sans consulter le Conseil exécutif. Le gouverneur tient à ne pas avoir les mains liées. Il considère que si les leaders réformistes exigent le plein pouvoir sur le patronage, c'est seulement « pour acquérir les appuis dans le Parlement¹⁰¹ ». Une autre nomination de Metcalfe soulève l'ire des réformistes le 8 novembre : celle de René-Édouard Caron comme président du Conseil législatif.

C'est un véritable *casus belli* ! Le 26 novembre, Baldwin et LaFontaine exigent que le gouverneur consente « à ne point faire de nomination ni d'offre de nommer à des emplois sans au préalable prendre l'avis du Conseil¹⁰² ». Metcalfe refuse d'abandonner cette prérogative de la Couronne ; tandis qu'avant lui, Sydenham considérait que le gouverneur

99. *Ibid.*, p. 23, 41.

100. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 3, p. 176.

101. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843*, op. cit., p. 175.

102. *Ibid.*

ne pouvait « faire usage de la prérogative de la Couronne dans la distribution des emplois qu'avec l'avis des officiers subordonnés¹⁰³ ».

La question du patronage est la goutte qui fait déborder le vase. Considérant ces nominations comme étant essentielles à l'exercice d'un gouvernement responsable, les membres du ministère Baldwin-LaFontaine (sauf un) démissionnent le lendemain. Ils cessent d'être conseillers exécutifs à compter du 27 novembre, mais ils demeurent officiellement à la tête de leur département respectif jusqu'au 11 décembre. Seul Daly, le secrétaire de la province du Bas-Canada choisit de conserver son poste de conseiller exécutif; lui n'est pas un homme de parti, mais plutôt un fonctionnaire besogneux.

En Chambre, Baldwin expose les motifs de cette démission « collective » le 29 novembre. « Si nous fussions restés dans le gouvernement, nous nous serions trouvés obligés de porter la responsabilité d'actes pour lesquels on ne nous aurait pas même donné l'occasion de faire valoir nos droits de conseillers responsables, pour lesquels on n'aurait pas même daigné nous consulter¹⁰⁴. » Au sujet du patronage, il ne conteste pas le droit du gouverneur de ne pas suivre les avis du cabinet; la divergence de vues qui a suivi la nomination de fonctionnaires, contre l'avis des ministres, est néanmoins présentée comme l'une des multiples raisons expliquant le point de rupture avec Metcalfe.

Au nombre des autres récriminations, Baldwin parle du bill réservé par le gouverneur sans aucune explication. Au nom du principe de la responsabilité ministérielle, les ministres étaient, selon lui, tenus de remettre leur démission :

Je le demande au nom du sens commun, au nom des principes les plus sacrés, était-il possible à des hommes d'honneur de continuer de rester au pouvoir dans ces circonstances sans s'exposer aux plus graves

103. A. GÉRIN-LAJOIE, *Catéchisme politique [...]*, op. cit., p. 58.

104. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 3, p. 1035.

reproches? Pour ma part je n'hésite pas à dire que je n'aurais pas voulu y rester une seule heure de plus¹⁰⁵.

Il en conclut que le gouverneur souhaite lui-même administrer les affaires publiques « sans exiger l'unanimité des membres de son gouvernement au Parlement ou ailleurs¹⁰⁶ ».

Daly, le seul conseiller exécutif toujours en fonction, fait ensuite la lecture des raisons de la démission de LaFontaine, absent ce jour-là de la Chambre. Cette lettre, datée du 27 novembre, rappelle que le procureur général démissionnaire avait accepté de faire partie du Conseil exécutif « sur le principe avoué de la responsabilité envers les représentants du peuple en Parlement, et la reconnaissance pleine et entière [...] des principes énoncés dans les résolutions [...] le 3 septembre 1841¹⁰⁷ ». Les nominations que Metcalfe a faites contre l'avis du cabinet sont également l'objet de critiques. Le secrétaire provincial du Bas-Canada se fait aussi le porte-parole du gouverneur qui, affirme-t-il, « observe avec regret, dans les explications que les messieurs qui ont démissionné de leur siège au Conseil exécutif [...], une omission totale des circonstances qu'il considère comme constituant le motif réel de leur démission¹⁰⁸ ». Autrement dit, alors que les ministres démissionnaires affirment avoir quitté le cabinet pour défendre le principe de la responsabilité ministérielle, Metcalfe persiste à croire que le contrôle du patronage en est la seule véritable raison. Hincks met fin au débat en disant simplement que lui et les autres ministres n'ont jamais cherché à « empêcher Son Excellence d'exercer librement la prérogative royale. Nous voulions seulement, précise-t-il, qu'il ne l'exerçât pas sans nous consulter¹⁰⁹ ».

105. *Ibid.*, p. 1036.

106. *Ibid.*, p. 1037.

107. *Ibid.*; *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843, op. cit.*, p. 175.

108. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 3, p. 1040. Notre traduction.

109. *Ibid.*, p. 1043.

Le gouvernement responsable selon le ministre LaFontaine-Baldwin

Le 1^{er} décembre 1843, LaFontaine dépose officiellement une copie de sa correspondance au gouverneur ainsi que la réponse transmise le 29 novembre « par Son Excellence au sujet de la résignation [*sic*] de certains conseillers exécutifs¹¹⁰ ». Dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre, un débat est engagé sur une adresse, présentée par le député Price, dont l'objet désapprouve la démission de la majorité des membres du gouvernement et qui affirme leur droit « d'être consultés relativement aux nominations aux emplois » :

Qu'il soit présenté une humble adresse à Son Excellence le gouverneur général pour lui exprimer humblement le vif regret qu'éprouve cette Chambre, en conséquence de la retraite de certains membres de l'administration provinciale, sur la question du droit, qu'ils réclament, d'être consultés relativement aux nominations aux emplois, que nous déclarons sans hésiter appartenir à la prérogative de la Couronne, et pour assurer Son Excellence que la défense de ce principe leur donne droit à la confiance de cette Chambre, en ce qu'elle est strictement conforme aux principes émis dans les résolutions adoptées par cette Chambre, le 3 septembre 1841¹¹¹.

Dans un long discours, Price affirme qu'en toutes choses relatives aux affaires intérieures de la province, le gouverneur est tenu de demander l'avis de son Conseil exécutif. Si ce dernier « refuse d'agir sur la base de cet avis », il s'en trouve que la démission du Conseil exécutif est « la seule voie honorable et constitutionnelle » à suivre¹¹².

110. Entre-temps, le 1^{er} décembre, les membres du Conseil législatif – qui ne s'étaient jamais prononcé sur le principe du gouvernement responsable – demandent au gouverneur de transmettre ces mêmes documents à la Chambre haute. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada [...] 1843*, s.l., Thos. Cary & Co., s.d., p. 141. Appendice n° 12, p. 31-34.

111. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843*, op. cit., p. 178-179.

112. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 3, p. 1073. Notre traduction.

Il réitère que les ministres doivent avoir la confiance de l'Assemblée législative.

Quant aux nominations partisanses, Price rappelle que le gouvernement britannique fait pareillement usage du « patronage de la Couronne pour exercer une influence politique¹¹³ ». Il ne voit pas de problème non plus à ce que ces nominations se fassent au Canada sur la base de l'appartenance partisane : « I am a party man, I always was a party man, and am convinced that no constitutional Government can be carried on without party¹¹⁴. » Or, puisque le gouverneur procède lui-même à ces nominations en faisant fi des conseils de ses aviseurs, Price en conclut que « nous n'avons pas de gouvernement responsable, nous n'avons pas de liberté politique, nous ne possédons pas les droits des sujets britanniques¹¹⁵ ». Il craint le retour aux pratiques de l'Ancien Régime colonial où des administrateurs, nommés par la Couronne, formaient une oligarchie (Cliques du château, *Family Compact*) qui, dit-il, avait « conduit le pays à sa propre perte¹¹⁶ ».

Il s'en prend ensuite au secrétariat d'État des Colonies qui, au gré de ses dépêches – comme le faisaient les oracles de Delphes, ironise-t-il –, interprète différemment le principe de la responsabilité ministérielle. Une fois pour toutes, Price exige que la métropole en offre une définition « en langage clair et intelligent¹¹⁷ ». Il déclare cependant que les habitants de la colonie avaient exigé un gouvernement responsable, que le gouvernement britannique l'avait ensuite concédé, et qu'il était désormais impossible de reculer.

Avant de reprendre son siège, il se dit convaincu que les députés de l'Assemblée législative ne donneraient jamais leur appui à un autre ministère que voudrait former Metcalfe. « Il n'y a pas sept membres

113. *Ibid.*, p. 1077. Notre traduction.

114. *Ibid.*, p. 1073.

115. *Ibid.*, p. 1075. Notre traduction.

116. *Ibid.*, p. 1079. Notre traduction.

117. *Ibid.*, p. 1078. Notre traduction.

qui oseraient affronter leurs électeurs pour défendre la doctrine du chef du gouvernement et nier celle de son défunt Conseil¹¹⁸. » Dans l'éventualité où de nouveaux conseillers exécutifs se présentaient en Chambre, poursuit-il, « je proposerais immédiatement un vote de défiance, qui serait adopté à une très large majorité ». Dans ces circonstances, Price termine en disant qu'il n'y a pas d'autre alternative que celle de la dissolution du Parlement et le déclenchement d'élections générales.

En appui à la motion, Benjamin Holmes, député de Montréal, présente des arguments favorables à ce que les ministres distribuent le patronage de la Couronne parmi leurs partisans : « Il faut choisir ceux qui aident à mettre en œuvre la politique du gouvernement, et non ceux qui sont des opposants politiques et qui exerceraient toute leur influence pour contrecarrer les intentions du gouvernement¹¹⁹. » Selon cette même logique, l'Assemblée doit ensuite tenir le Conseil exécutif comme responsable de ces nominations et, au demeurant, des actes posés par ces fonctionnaires. Holmes décrit ici, sans les nommer, les concepts de la « responsabilité ministérielle collective » et de la « responsabilité ministérielle individuelle » selon lesquels les ministres, collectivement, sont responsables devant l'Assemblée des actions de leur gouvernement et, individuellement, chacun d'entre eux est responsable de la gestion de son ministère.

Holmes insiste néanmoins sur le fait que la compétence des fonctionnaires demeure la première des considérations, « mais il faut ensuite privilégier ceux dont les vues de politique générale concordent avec celles de la majorité des représentants du peuple dans cette Assemblée¹²⁰. » Un siècle plus tard, en 1937, on reprochera à Maurice Duplessis d'avoir prononcé sensiblement les mêmes paroles : « J'ai dit et je répète que, dans les travaux qui seront donnés, nos amis qualifiés

118. *Ibid.*, p. 1081. Notre traduction.

119. *Ibid.*, p. 1082. Notre traduction.

120. *Ibid.*, p. 1082. Notre traduction.

et compétents qui nous ont aidés vont avoir la préférence et que nous allons employer ceux-là avec plaisir de préférence aux adversaires, mais sans injustice¹²¹. » Force est de constater que le *credo* réformiste du milieu du XIX^e siècle deviendra celui de tous les partis politiques jusqu'au milieu du XX^e siècle ; cette pratique a aujourd'hui une forte connotation négative et elle est considérée comme du favoritisme.

Denis-Benjamin Viger (qui, une semaine plus tard, acceptera l'offre de Metcalfe de devenir conseiller exécutif) soutient les ministres démissionnaires dans leur conception du principe du gouvernement responsable. Il considère toutefois que ceux-ci ont adopté une ligne de conduite « inconstitutionnelle¹²² ». Dans la cohue, la majorité parlementaire manifeste alors sa réprobation en interrompant sans cesse celui qui, le 3 septembre 1841, avait pourtant appuyé les résolutions originales de Baldwin en faveur du gouvernement responsable.

Baldwin lui rappelle que les ministres étaient tenus de démissionner de leurs fonctions ministérielles du seul fait que le gouverneur ait répudié ces fameuses résolutions de 1841. Une fois encore, il tresse un lien de corrélation directe entre le principe du gouvernement responsable et les nominations partisans :

Nous avons réclamé le droit d'aider le représentant du trône de nos conseils d'abord généralement quant à tous ses actes administratifs ayant rapport aux affaires du pays. Nous nous attachions au principe. Nous voulions le maintenir quant aux nominations aux emplois. « Ah!, nous fut-il répondu, on veut faire servir la prérogative à des vues de partis! » Comme si les partis n'étaient pas l'apanage des gouvernements constitutionnels. Que ceux qui prétendent pouvoir conduire le gouvernement sans parti viennent prendre place aux bancs vides de la Trésorerie, et ils verront s'il leur est possible de s'y maintenir un seul jour. Pour ma part,

121. C. BLAIS, « Introduction historique, 20^e législature, 2^e session (24 février 1937 au 27 mai 1937) », Assemblée nationale du Québec, Travaux de l'Assemblée. www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/20-2/introduction-historique.html?retourVersHistoire=oui.

122. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 3, p. 1084. Notre traduction.

je reconnais les partis; je suis un homme de parti, et l'ai toujours été. Il n'y a que les gouvernements despotiques qui ne reconnaissent pas de partis. Sous le système constitutionnel, essayer de conduire le gouvernement sans tenir aucun compte des partis, c'est vouloir le perdre, c'est le dépouiller de cette considération et de cette influence sans lesquelles il doit être impuissant à faire le bien ou à empêcher le mal. Avec de pareilles vues, aucun ministre ne saurait bien conduire le gouvernement. J'ai déjà eu occasion de proclamer nos vues touchant la distribution de l'autorité. J'ai dit que la compétence dans les individus était une qualification nécessaire, mais que, toutes choses égales d'ailleurs, si j'avais à choisir entre deux prétendants, je préférerais un ami à un ennemi, et que cependant j'appellerais celui-ci à la place, dans le cas où je ne trouverais dans les rangs de mes partisans aucune personne capable de la remplir¹²³.

En bref, les ministres démissionnaires n'ont pas « voulu consentir à jouer le rôle de marionnettes pour Son Excellence », ce qui aurait été dégradant pour le gouvernement colonial, enchaîne Baldwin. Si le patronage doit s'exercer comme l'entend Metcalfe, « nulle administration ne pourra satisfaire le pays¹²⁴ ». Il réitère aussi le droit des conseillers exécutifs d'être consultés en toute matière relative à la gouvernance des affaires locales. « Voilà tout. » Le point de rupture entre le gouvernement démissionnaire et le gouverneur est ramené à un seul et unique objet : « c'est donc au point de vue du gouvernement responsable qu'il faut nous juger, et pour lequel je suis prêt à tout sacrifier pour en assurer la jouissance à mon pays et le transmettre à mes enfants comme le plus précieux héritage que je puisse leur léguer¹²⁵. »

Les députés conservateurs de la vieille école profitent du débat pour appuyer le gouverneur Metcalfe. Parmi eux, John Robinson Hamilton, député de Bonaventure, provoque l'hilarité générale lorsqu'il affirme que tous les députés d'origine britannique doivent s'opposer aux nominations partisanses et du même geste, estimer que leur devoir est de « se rallier au gouverneur général pour soutenir la prérogative

123. *Ibid.*, p. 1088.

124. *Ibid.*, p. 1089.

125. *Ibid.*, p. 1090.

de la Couronne¹²⁶ ». John Solomon Cartwright, député de Lennox et Addington (qui est un conseiller officieux de Metcalfe), est encore plus tranché. Lui et Allan Napier MacNab, député d'Hamilton, s'opposent au principe même du gouvernement responsable qui, ultimement, conduira la colonie « à une séparation de la mère patrie¹²⁷ ». On croirait entendre les *torys* du Parlement de Westminster au moment de l'étude de l'Acte d'Union en 1840!

Aylwin, un autre ministre ayant démissionné, intervient en citant l'un de ses prédécesseurs Andrew Stuart, solliciteur général de 1838 jusqu'à son décès en 1840 : « le conseil du gouverneur n'est pas seulement un conseil qui doit donner des avis ; mais exercer un contrôle sur l'administration. Le gouvernement ne peut agir sans les avis de ses conseillers, et s'il le fait, c'est à son propre péril¹²⁸. » Si un Conseil exécutif n'a pour seule utilité que donner de simples avis au gouverneur, Aylwin affirme qu'il n'aurait jamais voulu être ministre. Il s'adresse ensuite aux députés qui accepteront d'occuper les places vacantes de conseillers exécutifs. Ceux-ci ne seront pas des conseillers responsables, mais de simples mannequins, qui auront « l'air de conseiller tandis qu'il n'en sera rien, et qui ne seront que des esclaves soumis et bâillonnés ». Des paroles qui suscitent une « profonde sensation », note le chroniqueur parlementaire de *La Minerve*. Aylwin brosse ensuite un portrait juste de la situation politique à venir, c'est-à-dire que, peu importe l'opinion du gouverneur, le gouvernement de la province du Canada est désormais lié à la confiance de l'Assemblée législative : « Il est certain que nul conseiller ou ministre ne pourra se maintenir au pouvoir sans être appuyé de la majorité en cette Chambre¹²⁹. »

126. *Ibid.*, p. 1092.

127. *Ibid.*, p. 1095. Notre traduction.

128. *Ibid.*, p. 1120.

129. *Ibid.*, p. 1122.

Un discours prononcé par le conservateur devenu réformiste modéré, William Hamilton Merritt, député de Lincoln North Riding, se signale aussi par son à-propos concernant les limites du gouvernement responsable dans le cadre colonial. Le gouvernement de la province se limite aux affaires locales seulement. « Nous ne pouvons passer de mesures ayant trait au commerce extérieur, ou aux relations avec la métropole ou entre colonie et colonie; mais nous avons un contrôle exclusif sur nos affaires intérieures¹³⁰. » Merritt remet également en cause le droit du gouverneur de réserver la sanction des lois adoptées au Parlement de la province : « Que toutes nos mesures de l'intérieur doivent être sanctionnées ici, et non envoyées en Angleterre, qu'elles soient bonnes ou mauvaises, cela ne la regarde pas¹³¹. »

Lorsque LaFontaine prend finalement la parole, il s'excuse de s'exprimer dans un mauvais anglais. Après avoir qualifié le gouverneur *tory* Bagot d'homme « honnête et libéral », il répète que les députés considèrent que le gouvernement colonial doit être responsable de tous les actes concernant les affaires locales. « Vous aviez raison de nous en rendre responsables, car c'était sur la foi du principe des résolutions de 1841, que nous avons accepté office¹³². » Il parle ensuite des nominations aux emplois publics. « L'on ose nous imputer la pensée d'acheter une majorité parlementaire! » À quoi il réplique : « Un gouverneur qui veut exercer le patronage sans l'avis et la connaissance de ses conseillers, ne pourrait-il pas aussi vouloir l'exercer ainsi dans la vue d'acheter une majorité parlementaire pour se défaire d'un cabinet dont il n'aurait pas les moyens constitutionnels de se défaire autrement¹³³? » LaFontaine considère que Metcalfe cherche à rétablir l'ancien système de gouvernement qui a « conduit malheureusement aux rebellions » de 1837 et 1838!

130. *Ibid.*, p. 1123.

131. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 3, p. 1123.

132. *Ibid.*, p. 1125.

133. *Ibid.*, p. 1127-1128.

Fait à noter, la conception du gouvernement responsable englobe un troisième volet selon LaFontaine. Non seulement parle-t-il de l'importance de conserver la confiance de la majorité parlementaire, mais il ajoute qu'il n'en est pas moins essentiel pour les membres du Conseil exécutif d'avoir la confiance du gouverneur. « Il doit y avoir confiance réciproque¹³⁴. » Or, il s'est avéré que Metcalfe leur a clairement fait savoir qu'un « manque de confiance et de cordialité » séparait le gouverneur de ses aviseurs. De là l'obligation de démissionner.

Au total, une trentaine de députés se prononcent pour ou contre l'objet de la motion principale. On passe au vote. Selon l'interprétation de Joseph-Édouard Turcotte, député de Saint-Maurice, les parlementaires doivent juger si les « ministres ont bien fait de soutenir le gouvernement responsable¹³⁵. » L'adresse est adoptée par une majorité de 46 contre 23¹³⁶.

Henry John Boulton, représentant de Niagara, propose d'ajouter un complément à cette adresse liée au patronage. Le « respect dû à la prérogative de la Couronne » est reconnu d'emblée ; en retour, il s'agit de désavouer la volonté du gouverneur d'établir, pour les fonctionnaires, les conditions préalables pour accepter un « office » ou de continuer une « charge »¹³⁷. Le président Augustin Cuvillier objecte que cette motion est « imparlementaire et contraire aux règles ». On fait appel de la décision de l'orateur. Celle-ci est renversée par un vote de 39 contre 24 et, ensuite, la motion de Boulton est adoptée par une majorité de 60 contre 7.

Somme toute, les arguments énoncés par les députés réformistes permettent de dessiner les pourtours de leur conception du gouvernement responsable. Dans leur discours, ils s'arrêtent d'abord et surtout sur le

134. *Ibid.*, p. 1126.

135. *Ibid.*, p. 1130.

136. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843, op. cit.*, p. 180-181. Les députés Edward Gibbon Wakefield, Denis-Benjamin Viger, Henry Black avaient proposé de modifier le libellé de la motion, mais ces propositions avaient été rejetées par un vote unanime.

137. *Ibid.*, p. 181.

fait que le gouvernement doit conserver la confiance de la majorité parlementaire afin de demeurer au pouvoir. Étonnamment, jamais ils ne font formellement mention du fait que ce principe oblige tous les ministres à être membres du Parlement, mais ils conçoivent que l'administration provinciale doit nécessairement être représentée dans l'enceinte du Parlement.

Quant au patronage, les réformistes le considèrent comme le complément nécessaire de la responsabilité ministérielle. Pour eux, la nomination des fonctionnaires est une prérogative de la Couronne, qui doit être exercée par les conseillers exécutifs. Les réformistes jugent aussi que ces emplois doivent être accordés de préférence aux partisans du gouvernement. En cette matière, de même que pour tous les objets concernant l'administration des affaires locales, nul ne conteste cependant la prérogative ultime du gouverneur, qui est de ne pas suivre l'avis de ses conseillers exécutifs; mais les ministres insistent pour être consultés sur toutes actions suivies d'un décret du gouverneur.

On comprend que la bonne marche du gouvernement implique le partage, d'un commun accord, des prérogatives royales du gouverneur avec les conseillers exécutifs. L'administration coloniale doit être le fait du « gouverneur en conseil » et non du gouverneur seul. Pareil exercice du pouvoir doit donc reposer, en prémisse, sur une étroite relation de confiance entre le gouverneur et ses conseillers. En cas contraire, du moment qu'ils perdent la confiance du chef d'État de la colonie, les ministres réformistes affirment qu'il est constitutionnellement de leur devoir de démissionner. Ce qu'ils ont fait.

Le gouvernement responsable selon Metcalfe

Metcalfe souffle le chaud et le froid. Le 5 décembre, il répond à l'adresse de l'Assemblée législative qu'il est « de son devoir de maintenir intacte la prérogative de la Couronne » et, en retour, il reconnaît

publiquement les résolutions relatives au gouvernement responsable agréées par l'Assemblée le 3 septembre 1841. Il insiste sur le fait que le ministère Baldwin-LaFontaine a démissionné sur la seule et unique question du patronage. Le gouverneur s'étonne donc d'entendre que cette démission est « attribuée à une prétendue différence d'opinions sur la théorie du gouvernement responsable¹³⁸ ». Le gouverneur jette toutefois une part d'ombre quant à son interprétation du gouvernement responsable. Il s'agit pour lui d'une « théorie abstraite [...] qui n'est pas encore bien définie quant à son application à une colonie, et sur laquelle on sait qu'il existe partout une grande diversité d'opinion ». (Les débats du Parlement de Westminster en 1840 lui donnent raison sur ce point.) Il rappelle aussi qu'il a toujours suivi ce système « sans aucune déviation, et auquel il a pleinement l'intention d'adhérer. »

Il persiste et signe. Dans sa correspondance officielle avec le ministère LaFontaine-Baldwin, Metcalfe écrit qu'il « souscrit entièrement à la résolution de l'Assemblée législative du 3 septembre 1841, et considère tout autre système de gouvernement que celui qui admet la responsabilité envers le peuple et envers l'Assemblée représentative, comme étant impraticable en cette province¹³⁹. » Ce qui n'empêche pas le gouverneur de penser le contraire. Le 5 août 1843, dans sa correspondance privée avec Stanley, le ministre des Colonies, Metcalfe écrit que le gouverneur est le gouvernement responsable; que ses ministres subordonnés sont responsables devant lui et non devant l'Assemblée législative¹⁴⁰. Un fait demeure. Bien que la correspondance du gouverneur laisse paraître ses convictions intimes, ces documents n'ont pas de valeur constitutionnelle.

138. *Ibid.*, p. 176.

139. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843, op. cit.*, p. 176.

140. « [T]he Governor is the responsible Government; [...] his subordinate executive officers are responsible to him, not to the Legislative Assembly. » METCALFE à Stanley, 5 août 1843, dans W. P. M. KENNEDY [éd.], *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915*, Toronto, Oxford University Press, 1918, p. 565.

Les actions du gouverneur en disent long sur ses intentions. À l'avenir, écrit-il, les « affaires seraient conduites d'une manière plus satisfaisante par le gouverneur lui-même¹⁴¹. » Metcalfe se considère comme le chef du gouvernement de la province. Il a toutes les raisons de croire qu'il est « premier ministre ». Noir sur blanc, ses instructions royales lui permettent « pour des raisons valables, ne pas suivre l'avis exprimé par la majorité ou la totalité des membres [du] Conseil exécutif¹⁴². » LaFontaine lui-même ne conteste pas ce droit : « les Membres du Conseil [ont], distinctement et à diverses reprises, déclaré à Son Excellence qu'ils la considéraient libre d'agir contrairement à leur avis, et réclamaient seulement l'occasion de lui donner leur avis et de connaître, avant les autres, ses intentions¹⁴³. » Un constat se dégage de l'administration de Metcalfe : jamais le Conseil exécutif ne le forcera à suivre une marche politique qu'il désapprouve.

Le 5 décembre, Baldwin – procureur général démissionnaire – fait un dernier pied de nez au gouverneur. Dans le rapport du comité permanent des privilèges et élections, il réaffirme que le « privilège antique et fondamental du Parlement qui garantit les droits et les libertés des habitants du Canada, représentés dans l'Assemblée législative de la province, établit ce principe constitutionnel, savoir » :

qu'il est essentiel à la libre action de l'Assemblée que le représentant de Sa Majesté n'exprime aucune opinion soit d'approbation ou de désapprobation sur la marche à suivre par votre honorable Chambre, relativement aux questions, bills ou mesures, qui s'élaborent, se discutent ou se préparent dans son sein.

Pour la forme, on précise quand même ne vouloir prêter au gouverneur « aucune intention de vouloir empiéter sur les privilèges »

141. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843, op. cit.*, p. 175.

142. C. BLAIS, « Les commissions et les instructions royales, 1763-1947 », *Les Cahiers des Dix*, 73 (2019), p. 73.

143. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1843, op. cit.*, p. 175.

de l'Assemblée législative. Après quoi, on en appelle à la nomination d'un nouveau Conseil exécutif « qui soit responsable à votre honorable Chambre des avis qu'elle pourrait donner à Son Excellence ». Laquelle motion est appuyée par un vote de 38 contre 7¹⁴⁴.

Le lendemain, Boulton propose l'adoption d'une nouvelle adresse au gouverneur « pour exprimer la vive anxiété que la Chambre éprouve à la vue du délai que l'on a mis à former une nouvelle administration¹⁴⁵. » Sur la question de la responsabilité ministérielle, le libellé rappelle « les déclarations réitérées de Son Excellence d'administrer le gouvernement d'après ces principes constitutionnels, si clairement énoncés par cette Chambre, et reconnus par Son Excellence ». Le débat sur cette motion est renvoyé à la séance du 7 décembre.

Les députés conservateurs de la vieille garde, John Solomon Cartwright et Alexander McLean, le député de Stormont, qui s'étaient toujours prononcés contre le gouvernement responsable, proposent un amendement à l'adresse de Boulton. Ils cherchent à faire porter le fardeau de l'instabilité politique qui a suivi la démission du ministère Baldwin-LaFontaine à la lutte qu'ils ont soulevée entre l'Assemblée et le gouverneur, lutte qui a été « préjudiciable à nos commettants » et a détruit « la paix et la tranquillité de la province ». Cette motion est rejetée sur division.

Boulton dit encore quelques mots sur sa motion. Attendu que Daly est absent pour cause de maladie, il n'y a donc plus de conseillers exécutifs pour informer l'Assemblée législative « des mesures que Son Excellence se proposait d'adopter. » Viger lui répond qu'il a eu un entretien avec Metcalfe et que celui-ci lui avait déclaré son intention de former une administration aussitôt que possible; le gouverneur souhaite également que les députés adoptent les projets de loi qui demeurent au feuilleton avant qu'il proroge la session. LaFontaine demande des précisions, à savoir si Viger a été autorisé à transmettre

144. *Ibid.*, p. 187.

145. *Ibid.*, p. 191.

les « sentiments » du gouverneur à la Chambre. Viger, qui a accepté le jour même de former un ministère avec William Henry Draper, lui confirme « qu'en effet il était autorisé à parler ainsi¹⁴⁶. » Pour finir, la motion principale de Boulton, modifiée par le député de Leeds, James Morris, est adoptée à l'unanimité :

Que se reposant pleinement sur les déclarations réitérées de Son Excellence d'administrer le gouvernement suivant les principes constitutionnels si clairement énoncés par cette Chambre, dans ses résolutions du 3 septembre 1841, et désirant vivement passer plusieurs mesures importantes que le peuple de cette Province attend avec anxiété, la Chambre a consenti, pendant les derniers dix jours, à procéder aux affaires du pays, en l'absence d'une administration provinciale, pour représenter, le gouvernement dans l'enceinte du Parlement.

Comme demandé par Metcalfe, les derniers jours de la session, prorogée le 9 décembre, sont consacrés à l'étude des projets de loi.

Le 12 décembre 1843, William Henry Draper, qui avait été nommé conseiller législatif, et le député Denis-Benjamin Viger sont officiellement appelés au Conseil exécutif comme « aviseurs » du gouverneur. Par la suite, l'hiver 1844 est surtout consacré au déménagement de l'administration coloniale et du siège du gouvernement de Kingston à Montréal.

[Fin de la première partie]

146. E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 3, p. 1188.

Résumé / Abstract

Christian Blais (3^e Fauteuil) : *Pour en finir avec 1848! (1^{er} partie) Les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal* [To Put an End to 1848!(Part 1) The Two Facets of Responsible Government in the Kingston and Montreal Parliaments]

Dans un système politique de type Westminster, la convention du gouvernement responsable fait en sorte que les conseillers exécutifs doivent être membres du Parlement et que, pour gouverner, ces ministres doivent jouir de la confiance de la majorité des députés. Selon cette définition, il apparaît que, au Parlement de la province du Canada, le principe de la responsabilité ministérielle se met en place dès 1841, et non pas en 1848 comme le véhicule l'historiographie dominante. Les réformistes Louis-Hippolyte LaFontaine et Robert Baldwin ont à ce point incarné cette convention constitutionnelle qu'un mythe s'est créé autour de leurs actions politiques libérales. Or, cette politique partisane a porté ombrage au gouvernement conservateur qui, de 1844 à 1848, a également administré la colonie en suivant les principes de la Constitution de 1840.

Mots-clés : Province du Canada – Gouvernement responsable – Acte d'Union – Louis-Hippolyte LaFontaine – Robert Baldwin

*

In a Westminster-style political system, the convention of responsible government means that executive advisers must be members of Parliament and that, in order to govern, these ministers must enjoy the confidence of the majority of MPs. According to this definition, it appears that in the Parliament of the Province of Canada, the principle of ministerial responsibility was established as early as 1841, and not in 1848 as traditional historiography would have it. Reformers Louis-Hippolyte LaFontaine and Robert Baldwin embodied this constitutional convention to such an extent that a myth was created around their liberal political actions. However, this partisan politics overshadowed the Conservative government which, from 1844 to 1848, also administered the colony according to the principles of the 1840 Constitution.

Key Words : Province of Canada – Responsible government – Act of Union – Louis-Hippolyte LaFontaine – Robert Baldwin