



Pour en finir avec 1848 ! (2^e partie)

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

To Put and End to 1848 ! (Part 2)

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

Christian Blais

Numéro 75, 2021

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1088876ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1088876ar>

[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. (2021). Pour en finir avec 1848 ! (2^e partie) : les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal. *Les Cahiers des Dix*, (75), 201–256. <https://doi.org/10.7202/1088876ar>

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 qu'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 ! (2^e 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*

1. L'auteur tient à remercier Fernand Harvey, Jules Racine Saint-Jacques, Julien Tremblay et Martin Pâquet 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.

de la majorité des députés. Ce principe ou convention, composé de ces deux facettes complémentaires, est désigné indistinctement par les expressions « gouvernement responsable » ou « responsabilité ministérielle ».

Dans le précédent numéro des *Cahiers des Dix*, j'ai montré que, au Parlement de la province du Canada, la responsabilité ministérielle se met en place en 1841, bien que, à Kingston, les gouverneurs Sydenham et Bagot aient interprété ce principe autrement que l'avait fait le gouverneur Metcalfe³. Le présent article analyse les ministères Draper-Viger (1843-1846), Draper-Papineau (1846-1847), Sherwood-Papineau (1847) et Sherwood (1848). Il s'agit, d'une part, de vérifier si tous les conseillers exécutifs conservateurs sont membres ou non du Parlement de Montréal et, d'autre part, de mesurer la confiance de la majorité parlementaire à l'égard du gouvernement en analysant les principaux votes à l'Assemblée législative de 1844 à 1848. À terme, nous verrons comment les gouverneurs Metcalfe, Cathcart et Elgin ont interprété la convention du gouvernement responsable.

Le gouvernement responsable au Parlement de Montréal

En 1844, Montréal est la nouvelle capitale permanente de la province du Canada. Les salles de l'Assemblée législative et du Conseil législatif sont situées dans l'édifice de l'ancien marché Sainte-Anne. Les principaux bureaux du gouvernement logent non loin, au château Ramezay. Des maisons du centre-ville sont également louées pour

3. Christian BLAIS, « Pour en finir avec 1848 ! (Première partie) Les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal », *Les Cahiers des Dix*, 74 (2020), p. 135-190.

servir de bureaux à l'administration⁴. Enfin, Monklands, située sur le versant ouest du mont Royal, est la résidence officielle du gouverneur⁵.

Le conseiller législatif William Henry Draper et les députés Denis-Benjamin Viger et Dominick Daly sont, depuis le 12 décembre 1843, les trois seuls membres du Conseil exécutif. Ni Draper ni Viger ne détiennent de portefeuille. Sauf pour le secrétariat provincial du Bas-Canada dirigé par Daly, tous les départements sont littéralement décapités : pas de président du Conseil exécutif, pas de procureurs généraux, pas de solliciteurs généraux, pas de secrétaire de la province du Haut-Canada, pas de receveur général, pas de commissaire des Travaux publics, pas de commissaires des Terres de la Couronne, pas d'inspecteur général. Cette « crise ministérielle » ou « crise Metcalfe » dure huit mois et 22 jours. Tout ce temps, Charles Theophilus Metcalfe souhaite former un Conseil exécutif « non partisan », c'est-à-dire un gouvernement composé de conservateurs modérés, de réformistes modérés et de Canadiens⁶. L'exemple du ministère Baldwin-LaFontaine (1842-1843), qui ne défendait au Parlement que les positions réformistes, lui répugne. Le gouverneur refuse de s'effacer derrière « un gouvernement de parti ».

Metcalfe est un *tory* de la vieille école. Sa préférence marquée pour un gouvernement formé de parlementaires se réclamant de différentes formations politiques est la règle générale en Grande-Bretagne depuis la seconde moitié du XVIII^e siècle jusqu'au premier tiers du XIX^e siècle. Le plus souvent, le Cabinet britannique se compose d'hommes de divers

4. « Loyers de bureaux publics », *L'Aurore des Canadas*, 9 février 1844, p. 2, cité par Gilles GALLICHAN, « De Kingston à Montréal. À la recherche d'une capitale 1841-1844 », *Les Cahiers des Dix*, 70 (2016), p. 67.

5. Il s'agit aujourd'hui du Lieu historique national du Canada Monklands/Couvent-Villa Maria. www.pc.gc.ca/apps/dfhd/page_nhs_fra.aspx?id=651.

6. Donald Robert BEER, « Metcalfe, Charles Theophilus, 1^{er} baron Metcalfe », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 7, Université Laval/University of Toronto, 2003, www.biographi.ca/fr/bio/metcalfe_charles_theophilus_7F.html.

horizons politiques⁷. Ces coalitions de *chathamites*, de *northites*, de *pittites*, d'*addingtonians*, de *foxites*, de *whigs*, de *tories*, de *tories* libéraux ou de *canningites* sont dominées par des hommes politiques influents⁸. Ces figures de proue, telles que William Pitt, William Grenville et Charles Fox, gouvernent parce qu'ils ont la confiance du roi et qu'ils parviennent à faire prévaloir un esprit de coopération au sein de leur cabinet hétérogène⁹.

Ce type de gouvernement de coalition est donc la norme plutôt que l'exception en Grande-Bretagne¹⁰. Par exemple, entre 1827 à 1841 — une période qui correspond à la formation et au déclin des coalitions *whigs* —, on dénombre seulement trois cabinets unitaires (ou homogènes) sur les huit gouvernements qui se succèdent¹¹.

Dans son ouvrage *Le parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, Denis Baranger note que, avant les années 1830, il est rare que les cabinets tombent d'un seul bloc ; le plus souvent, ils se composent et se décomposent de manière graduelle. Il rappelle aussi que les partis politiques ne gouvernent pas. C'est seulement pendant la décennie 1830 que l'on assiste à la consolidation et à la polarisation des partis *whig* et

7. H. T. DICKINSON, « George III and Parliament », *Parliamentary History*, 30 (2011), p. 402.

8. Peter JUPP, *The Governing of Britain, 1688-1848: The Executive, Parliament, and the People*, London, Routledge, 2006, p. 117-118.

9. Edmond DZIEMBOWSKI, *Les Pitt. L'Angleterre face à la France, 1708-1806*, Québec, Septentrion, 2015, p. 350.

10. Il y a cinq exceptions notables de 1721 à 1827 : les gouvernements de Robert Walpole (1721-1741) et de Thomas Pelham-Holles, 1^{er} duc de Newcastle (1754-1756), sont uniquement *whigs*, celui de Frederick North (1770-1782) est uniquement monarchiste, ceux de Spencer Perceval (1809-1812) et de Liverpool (1812-1827) sont entièrement *tories*.

11. D'autres coalitions suivront avec le gouvernement *tory* et *whig* d'Edward Smith Stanley, comte de Derby (1852, 1858-1859 et 1866-1868), le gouvernement *whig* et libéral d'Henry John Temple, vicomte Palmerston (1855-1858 et 1859-1865). Gov. UK, « History. Past Prime Ministers », www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers.

tory. Le bipartisme se cristallise. On commence dès lors à parler véritablement de « gouvernement de partis¹² ».

Tableau 1 : Les administrations britanniques, 1827-1841¹³

Période		Chef du gouvernement	Structure du Cabinet
1	1827-août 1827	George Canning	Coalition (Majorité tory libérale et trois whigs)
2	1827-janvier 1828	Frederick John Robinson, vicomte de Goderich	Coalition (Composition presque identique au Cabinet de Canning)
3	1828-novembre 1830	Arthur Wellesley, duc de Wellington	Unitaire (tory)
4	1830-juillet 1834	Charles Grey, 2 ^e comte Grey	Coalition (Majorité whig et quelques tories libéraux)
5	1834-novembre 1834	William Lamb, lord Melbourne	Coalition (Composition identique au Cabinet de Grey)
6	1834-décembre 1834	Arthur Wellesley, duc de Wellington	(Intérim alors que Peel est en Italie)
7	1834-avril 1835	Robert Peel	Unitaire (tory)
8	1835-août 1841	William Lamb, lord Melbourne	Unitaire (whig)

La balance du pouvoir penche également du côté de l'aristocratie à cette époque, d'autant que bon nombre de ministres (souvent la majorité) siègent à la Chambre des lords. Il faut attendre l'adoption du *Reform Act* en 1832 pour que la confiance envers le gouvernement émane exclusivement de la Chambre des communes. C'est dire que, au Parlement de Westminster, le principe de la responsabilité ministérielle se met en place de façon discontinue depuis la Glorieuse Révolution de 1688 (qui impose définitivement la formule du « Roi en son

12. *Ibid.*, p. 105 et 112.

13. Voir le « Tableau d'histoire politique (les administrations, 1721-1841) », dans Denis BARANGER, *Le parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, annexe.

Parlement », c'est-à-dire le partage du pouvoir entre le roi, la Chambre des lords et la Chambre des communes) jusqu'à la réforme électorale *whig* de 1832 (qui abolit les bourgs pourris, soit les comtés contrôlés par les Lords)¹⁴.

Dans la province du Canada, si la pensée de Metcalfe n'est pas tout à fait anachronique, elle n'est certes pas en congruence avec les changements opérés au Parlement de Westminster par les esprits libéraux dans les années 1830. En 1844, il souhaite un gouvernement formé de parlementaires modérés. Telle est la volonté de plusieurs monarchies constitutionnelles au début du XIX^e siècle. En France, après la Seconde Restauration de 1815, on « veut faire élire avant tout des députés modérés, dans la ligne du gouvernement¹⁵ ». Aussi détestable qu'il soit aux yeux des contemporains que nous sommes, Metcalfe est un homme conservateur de son temps.

La première facette du gouvernement responsable : des ministres membres du Parlement de Montréal (1844-1848)

En 1842, alors qu'il s'adresse aux conseillers exécutifs démissionnaires du ministère Baldwin-LaFontaine, Metcalfe affirme publiquement son intention d'adhérer « sans aucune déviation » au principe du gouvernement responsable. Bien qu'il ait l'intime conviction que cette « théorie abstraite » n'est pas encore bien définie quant à son application dans une colonie, le gouverneur sait trop bien qu'il a besoin de l'appui de l'Assemblée législative pour administrer les affaires locales de la province du Canada. Tout est une question d'argent. C'est ce que disait Robert Baldwin en 1843 : « Que ceux qui prétendent pouvoir conduire

14. Christopher Edward TAUCAR, *The British System of Government and its Historical Development*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2014, p. 125.

15. Emmanuel DE WAREQUIEL, *Fouché. Les silences de la pieuvre*, Paris, Tallandier/Fayard, 2014, p. 611.

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 jour¹⁶. »

Comme de juste, l'article 57 de la Constitution de 1840 attribue aux députés les droits et les revenus tirés par les anciennes législatures du Bas-Canada et du Haut-Canada. Il s'agit du premier fonds consolidé du revenu. Si toute législation financière doit être « préalablement recommandé[e] par un message du gouverneur », c'est quand même l'Assemblée législative de la province du Canada qui a « l'initiative sur tous bills pour l'approbation d'aucune partie du surplus dudit fonds des revenus réunis ou pour l'imposition d'aucune nouvelle taxe ou impôt ». L'Assemblée contrôle également, par l'exercice d'une étude détaillée des subsides, chacune des sommes allouées par le gouvernement¹⁷. Ce système politique convient à Metcalfe, d'autant qu'il a lui-même — dans sa correspondance avec Lord Stanley, le secrétaire d'État aux Colonies — fortement appuyé le ministre Baldwin-LaFontaine dans leurs doléances à l'encontre de la somme fixe attribuée à la liste civile dans l'Acte d'Union.

Aussi autoritaire qu'il soit, le gouverneur sait pertinemment que son gouvernement doit être appuyé par une majorité parlementaire. Il sait aussi qu'il est préférable que les conseillers exécutifs soient présents à l'Assemblée législative et au Conseil législatif pour informer les parlementaires des mesures que le gouverneur en conseil propose d'adopter. Bref, le régime politique en place concourt à ce que les ministres figurent parmi les membres du Parlement. Il en était ainsi à Kingston de 1841 à 1843. Voyons ce qui en est à Montréal pour les

16. Elizabeth NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, vol. 3, Montréal, Presses de l'École des Hautes Études commerciales, 1972, p. 1088.

17. « L'initiative des dépenses (bills d'argent) glisse donc du côté de la majorité parlementaire, chez les ministériels. Il reste que plusieurs ministères continuent de dépenser des crédits avant que ceux-ci aient été autorisés par le Parlement. Pour faciliter le contrôle parlementaire des finances, on adopte l'Acte pour assurer l'audition plus efficace des comptes publics en 1855. » Michel BONSAINT [dir.], *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e édition, Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 29.

ministères Draper-Viger (1843-1846), Draper-Papineau (1846-1847), Sherwood-Papineau (1847) et Sherwood (1848).

Le ministère Draper-Viger (1844-1846)

L'Administration coloniale est l'objet d'une refonte mineure le 1^{er} janvier 1844. Metcalfe nomme Daly à titre de secrétaire de la province du Canada. Les secrétariats provinciaux du Bas-Canada et du Haut-Canada demeureront fusionnés jusqu'en 1867 ; deux sous-secrétaires seront respectivement affectés aux affaires concernant ces anciennes provinces¹⁸.

Les premiers efforts entrepris par Draper et par Viger pour former un « ministère de modérés » se soldent par des échecs. Les députés Samuel Bealey Harrison et William Hamilton Merritt, le président du Conseil législatif René-Édouard Caron ainsi que le fonctionnaire Egerton Ryerson refusent de siéger au Conseil exécutif. Le temps passe. Quatre personnes finissent par céder au chant des sirènes :

1. James Smith, qui n'est pas membre du Parlement de la 1^{re} Législature, est nommé procureur général du Bas-Canada le 1^{er} septembre 1844 et conseiller exécutif le lendemain.
2. Denis-Benjamin Papineau est député d'Ottawa depuis le 17 août 1842. Le 2 septembre 1844, il est nommé conseiller exécutif et, le lendemain, commissaire des Terres de la Couronne. Le 4 octobre, il est également nommé membre du bureau des Travaux publics. (Il est le frère de Louis-Joseph Papineau et le cousin de Denis-Benjamin Viger.)
3. William Morris est conseiller législatif depuis le 9 juin 1841. Le 2 septembre 1844, il est nommé conseiller exécutif et receveur

18. Public Archives of Canada, *Preliminary Inventory. Record Group 4. Civil and Provincial Secretaries' Office, Canada East, 1760-1867. Record Group 5. Civil and Provincial Secretaries' Office, Canada East, 1788-1867*, 1953, 25 p.

général. Le 4 octobre, il est nommé membre du bureau des Travaux publics.

4. William Benjamin Robinson est nommé conseiller exécutif et inspecteur général le 20 décembre 1844. Aux élections générales de 1841, il avait été défait dans la circonscription de Simcoe.
5. Robert Baldwin Sullivan est le Commissaire des terres de la Couronne depuis 1836. Il demeure en poste lorsqu'il est nommé au Conseil législatif en 1841¹⁹. Il assume aussi le titre de président du Conseil exécutif.

Après ces nominations s'ensuit la dissolution de la 1^{re} Législature par le gouverneur Metcalfe et, le 23 septembre 1844, l'annonce de nouvelles élections. Les sept membres du Conseil exécutif seront-ils tous membres du Parlement ? Rappelons que le premier volet de la responsabilité ministérielle indique que les membres du gouvernement « doivent être membres du Parlement, *ou le devenir*²⁰ ».

Au lendemain du scrutin, William Henry Draper et William Morris demeurent nécessairement des parlementaires, puisqu'ils sont tous deux conseillers législatifs nommés à vie. Dominick Daly et Denis-Benjamin Papineau sont réélus dans leurs comtés respectifs de Mégantic et d'Ottawa. William Benjamin Robinson et James Smith siègeront pour la première fois à l'Assemblée législative de la province du Canada comme députés de Simcoe pour l'un et de Missisquoi pour l'autre. Pour sa part, Denis-Benjamin Viger est défait dans son comté de Richelieu. Il n'est donc pas membre du Parlement durant la 1^{re} session de la 2^e Législature, ce qui n'empêche pas Metcalfe de le nommer président du Conseil exécutif le 7 octobre 1844. Cette situation, aussi inconfortable qu'elle soit, ne contrevient pas au principe du gouvernement responsable,

19. 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.

20. « Gouvernement responsable », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, 5 juin 2017. Je souligne.

car Viger est élu dix mois plus tard dans Trois-Rivières, lors d'une élection partielle le 14 juillet 1845.

La convention du gouvernement responsable ne comporte pas de contrainte temporelle pour faire élire un ministre (ou pour le nommer au Conseil législatif), ce qui laisse beaucoup de latitude au gouverneur²¹. Par comparaison, au Québec, après la Confédération, Richard Legendre est nommé ministre, hors du Parlement, le 8 mars 2001. Il est élu dans une partielle le 1^{er} novembre suivant, soit sept mois plus tard. Avant lui, Joseph-Alfred Mousseau est nommé premier ministre, hors du Parlement, le 31 juillet 1882. Il est élu dans une partielle le 26 août suivant, mais cette élection est annulée en 1883 ; il est élu de nouveau le 26 septembre 1883, soit un an, un mois et 26 jours après sa nomination comme président du Conseil exécutif.

Signalons que, le 6 août 1845, William Cayley est nommé conseiller exécutif et inspecteur général pour remplacer Robinson qui avait démissionné le 30 avril précédent. N'étant pas membre du Parlement, Cayley se fera élire lors d'une élection partielle dans la circonscription de Huron le 28 février 1846.

Metcalfe se considère toujours comme le véritable chef du gouvernement colonial. La maladie vient toutefois changer la donne. Sa tumeur cancéreuse à la joue droite s'aggrave en avril 1844. Il perd ensuite la vue de l'œil droit alors que son œil gauche s'affaiblit. En octobre de la même année, il n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions et quitte la colonie le 26 novembre 1845²². Charles Murray Cathcart lui succède d'abord à titre d'administrateur de la province, avant d'être nommé gouverneur en chef le 24 avril 1846. Peu familier avec les affaires politiques et les usages constitutionnels, il est « assez fin pour ne pas se mêler

21. La définition contemporaine du gouvernement responsable comporte une contrainte temporelle « souple », c'est-à-dire qu'un ministre doit de tenter d'être élu « à la première occasion ». Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, chap. 5.

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

d'affaires politiques de routine²³ ». Le ministère Draper-Viger (1844-1846) a donc les coudées franches pour gouverner les affaires locales.

Les Travaux publics et les solliciteurs généraux

Dans l'administration des affaires locales sous Metcalfe, il est décidé qu'il n'y aura plus de ministre titulaire des Travaux publics en 1844. Le bureau des Travaux publics devient un organisme du gouvernement, dont les membres sont considérés comme de simples fonctionnaires²⁴. En revanche — et la nuance à faire demande certaines contorsions mentale —, les conseillers exécutifs Draper, Daly, Papineau et Morris siègent à ce bureau. Le poste de commissaire en chef (ministre) des Travaux publics est rétabli sous le ministère LaFontaine-Baldwin en 1848.

Les solliciteurs généraux ne sont plus membres du Conseil exécutif. Pas tout le temps du moins. Le 7 octobre 1844, on annonce la nomination d'Henry Sherwood, député de Toronto, au poste de solliciteur général du Haut-Canada. Joseph-André Taschereau est ensuite nommé solliciteur général du Bas-Canada en 1845. Candidat défait aux élections générales de 1844, Taschereau est élu député de Dorchester à une élection partielle le 15 septembre 1845. Jusqu'en 1867, les solliciteurs généraux ne siègeront plus systématiquement au Conseil exécutif²⁵. Antoine Gérin-Lajoie note que « [q]uoique les solliciteurs-généraux ne fassent pas généralement partie du cabinet, ils n'en sont pas moins regardés comme aviseurs responsables de la Couronne²⁶ ».

En somme, le ministère Draper-Viger remplit le premier volet de la définition stricte du gouvernement responsable puisqu'il est composé exclusivement de parlementaires élus ou en voie de l'être.

23. O. A. COOKE et Norman HILLMER, « Cathcart, Charles Murray, 2^e Comte Cathcart », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 8, Université Laval/University of Toronto, 2003, www.biographi.ca/fr/bio/cathcart_charles_murray_8F.html.
24. Geo. MAINER, « Killaly, Hamilton Hartley », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 10, www.biographi.ca/fr/bio/killaly_hamilton_hartley_10F.html.
25. Des solliciteurs généraux du Bas-Canada seront ensuite membres du Conseil exécutif : Thomas Cushing Aylwin (1848), Louis-Siméon Morin (1860-1862), John Joseph Caldwell Abbott (1862-1863), Lucius Seth Huntington (1863-1864), Hector-Louis Langevin (1864-1865). D'autres solliciteurs généraux du Bas-Canada seront ensuite membres du Conseil exécutif : Joseph-Édouard Turcotte (1847-1848), Lewis Thomas Drummond (1848-1851), Pierre-Joseph-Olivier Chauveau (1851-1853), Dunbar Ross (1853-1857), John Rose (1857-1858), Charles Laberge (1858).
26. Antoine GÉRIN-LAJOIE, *Catéchisme politique ou élémens du droit public et constitutionnel du Canada [...]*, Montréal, Louis Perreault, 1851, p. 49.

Tableau 2 : Les changements de gouvernements de 1841 à 1848²⁷

Chefs du gouvernement		Structure du Cabinet	Gouverneurs
1 ^{re} Législature (1841-1844)	Draper-Ogden (1841-1842)	Réformistes modérés, conservateurs modérés et indépendants	Sydenham
	Baldwin-LaFontaine (1842-1843)	Réformistes libéraux et modérés et un indépendant	Bagot
	Draper-Viger (1844-1846)	Conservateurs modérés, conservateurs impérialistes et un indépendant	Metcalf
2 ^e Législature (1844-1847)	Draper-Papineau (1846-1847)		Cathcart
	Sherwood-Papineau (1847)		Elgin
	Sherwood (1848)		
3 ^e Législature (1848-1851)	LaFontaine-Baldwin (1848-1851)	Réformistes libéraux, connus sous le nom de « Grand ministère »	

27. Tableau inspiré de l'annexe III de Katéri LALANCETTE, « La contestation des résultats électoraux au Québec (1841-1875) ». Mémoire de maîtrise (histoire), Québec, Université Laval, 2017, p. 151. Publié avec la permission de l'auteur.

Les ministères Draper-Papineau (1846-1847), Sherwood-Papineau (1847) et Sherwood (1848)

Des changements apportés à la direction du Conseil exécutif expliquent que l'on dénombre trois gouvernements de 1846 à 1848. Pour mieux dire, ces cabinets se recomposent de manière graduelle. Cette période est aussi celle où le parti conservateur consolide sa base par la coalition de ses diverses tendances *tories*. Seul Daly peut encore être considéré comme un ministre indépendant²⁸. (Voir Tableau 2).

Le 17 juin 1846, Denis-Benjamin Viger démissionne à titre de conseiller exécutif. Denis-Benjamin Papineau, déjà conseiller exécutif et député, lui succède à la tête du gouvernement qu'il partage avec Draper. La transition du ministère Draper-Viger au ministère Draper-Papineau, le 18 juin 1846, se fait d'abord dans la continuité puisqu'aucun nouveau conseiller exécutif n'est nommé durant les dix mois qui suivent. Entre-temps, en Grande-Bretagne, le 30 juin 1846, l'avènement du gouvernement *whig* de Lord John Russell instaure une rupture dans l'administration coloniale que dirigeait le gouvernement *tory* de Robert Peel depuis 1841.

Dans la Province du Canada, c'est seulement en 1847 que l'on procède à de nouvelles nominations au Conseil exécutif :

1. William Badgley est nommé conseiller exécutif et procureur général du Bas-Canada le 23 avril 1847, pour succéder à James

28. Draper « espérait qu'il serait possible d'avoir un parti qui fût grand, conservateur, loyal, réunissant les Canadiens anglophones et francophones, car il en était venu à considérer les Canadiens français comme naturellement conservateurs ». George METCALF, « Draper, William Henry », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 10, www.biographi.ca/fr/bio/drapper_william_henry_10F.html. D'autres historiens jugent que « l'émergence du parti conservateur moderne » date de 1854 avec la formation du ministère MacNab-Morin. J. K. JOHNSON et P. B. WAITE, « Macdonald, sir John Alexander », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 12, www.biographi.ca/fr/bio/macdonald_john_alexander_12F.html. Baldwin est plus sévère, disant que cette « administration était maintenant composée d'éléments hétérogènes, formant un corps dépourvu de principes, et qui ne possédait aucune association de vues pour le gouvernement du pays ». E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 6, séance du 8 juin 1847, p. 62.

Smith qui avait démissionné la veille. Badgley est élu député de Missisquoi le 10 juin 1847.

2. John Hillyard Cameron succède à Henry Sherwood au poste de solliciteur général du Haut-Canada le 1^{er} juillet 1846. Il sera élu député de Cornwall dans une élection complémentaire le 17 août 1846. Il est ensuite nommé conseiller exécutif le 22 mai 1847.
3. John A. Macdonald, député de Kingston depuis les élections générales de 1844, est nommé conseiller exécutif le 11 mai 1847. Il devient receveur général le 21 mai 1847, succédant ainsi à William Morris qui est nommé président du Conseil exécutif le 22 mai 1847.

La démission de Draper le 28 mai 1847 est suivie, le lendemain, de la nomination d'Henry Sherwood, député de Toronto, comme chef du gouvernement à titre de conseiller exécutif et de procureur général du Haut-Canada. Le ministère Sherwood-Papineau est suivi d'un seul changement au Conseil exécutif :

1. Peter McGill, conseiller législatif depuis 1841 et président de la Chambre haute depuis le 21 mai 1847, est nommé au Conseil exécutif le 2 septembre 1847, sans détenir de portefeuille.

Enfin, le 7 décembre 1847, dès le lendemain de la dissolution de la 2^e Législature, Denis-Benjamin Papineau démissionne comme ministre et « chef du gouvernement du Bas-Canada ». Le ministère Sherwood procède ensuite à une seule nomination au Conseil exécutif :

1. François-Pierre Bruneau, conseiller législatif depuis 1841, est nommé conseiller exécutif le 8 décembre 1848. Le même jour, il devient receveur général à la place de John A. Macdonald qui, succédant à Papineau, est nommé commissaire des Terres de la Couronne.

Ainsi, de 1844 à 1848, les quatorze personnes nommées au Conseil exécutif étaient membres du Parlement à titre de député ou de conseiller législatif ou ils le sont devenus après une élection partielle. En cela, le

premier volet de la définition du gouvernement responsable a donc été suivi en toutes lettres sous les ministères Draper-Papineau (1846-1847), Sherwood-Papineau (1847) et Sherwood (1848).

Tableau 3

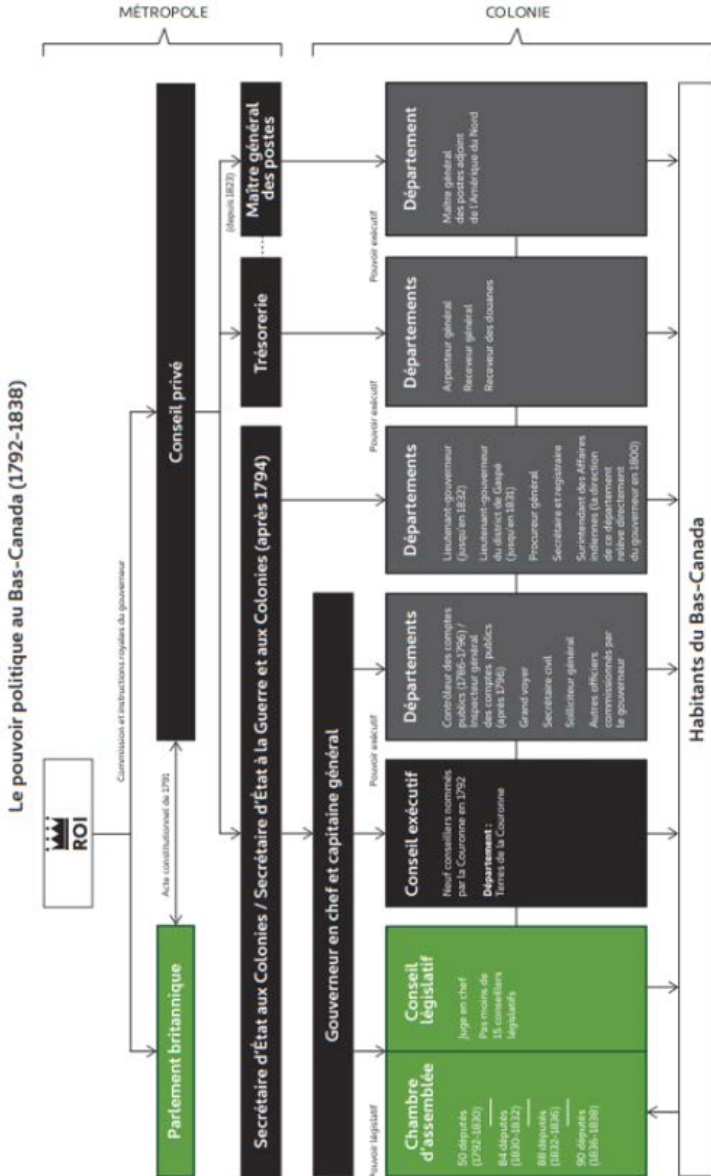
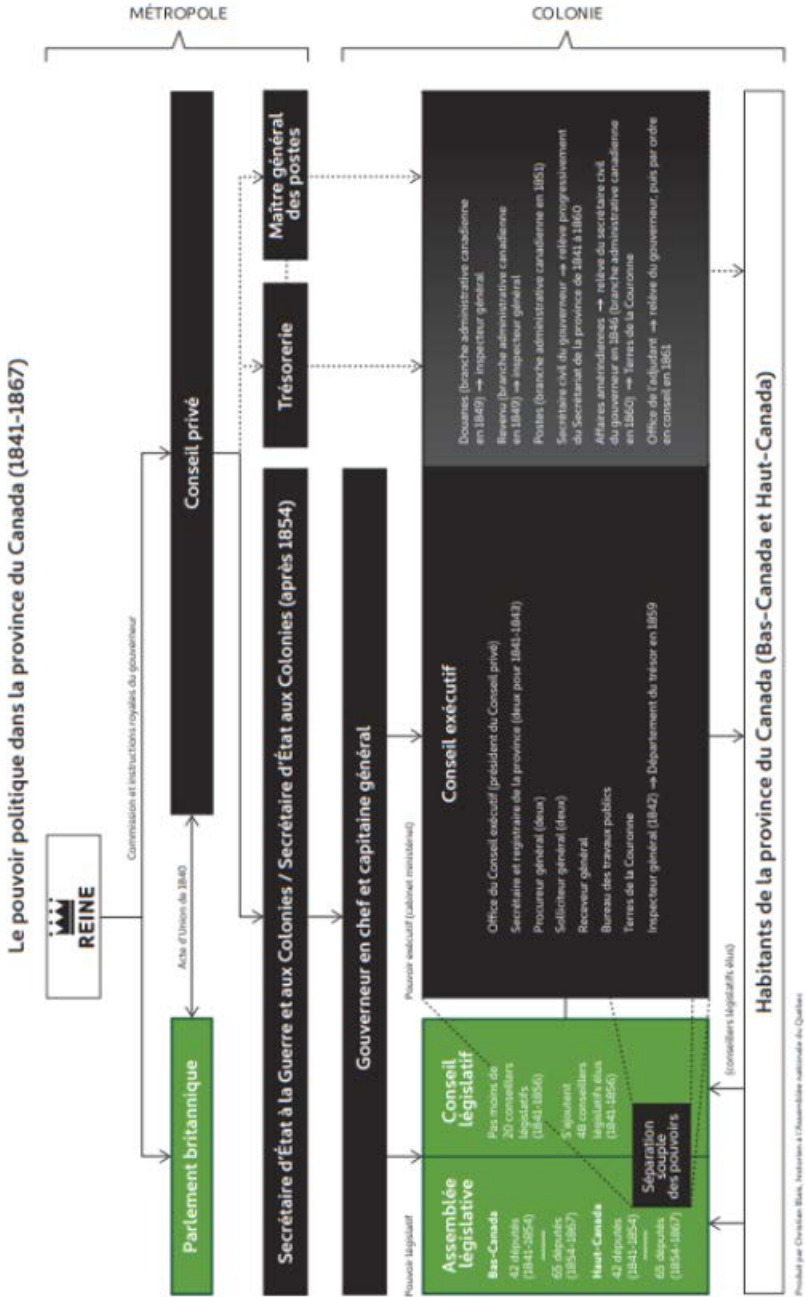


Tableau 4



La séparation souple des pouvoirs législatif et exécutif devient apparente lorsqu'on compare le diagramme de la gouvernance du Bas-Canada (1792-1838) à celui de la province du Canada (1841-1867). Les tableaux 3 et 4, publiés sur le site *Documents politiques et parlementaires du Québec*, permettent de schématiser le principe de la responsabilité ministérielle²⁹. On comprend que les changements politiques qui adviennent dans le régime constitutionnel de 1840 sont, somme toute, un nouvel amalgame de tous les éléments constitutifs des pouvoirs législatif et exécutif qui existaient déjà dans le régime constitutionnel de 1791.

La seconde facette du gouvernement responsable : la confiance de la majorité des élus au Parlement de Montréal (1844-1848)

« Votre ministère sera honoré et béni si vous parvenez à concilier tous les partis autour du trône et à empêcher qu'aucun ne domine en vainqueur³⁰. » Les bons souhaits de l'ancien ministre français de la Police en exil, Joseph Foucher, au duc de Richelieu, le 3 décembre 1815, reflètent parfaitement les douces espérances du gouverneur Metcalfe lors de la campagne électorale de 1844. Il cherche à obtenir une majorité non partisane qui appuiera ses politiques à l'Assemblée législative.

Les élections générales sont déclenchées le 24 septembre. En raison de sa maladie, l'influence indue exercée par Metcalfe lors des élections de 1844 est certes moins importante que celle de Sydenham lors des élections de 1841. À Montréal, des canons sont néanmoins disposés près des bureaux de vote. Un citoyen est même tué par l'armée chargée de « maintenir l'ordre³¹ ». Au Bas-Canada, l'opinion publique générale prend position contre Denis-Benjamin Viger ; plusieurs Canadiens français jugent qu'il a trahi la cause nationale en acceptant de siéger au Conseil exécutif. Au Haut-Canada, Metcalfe fait vibrer la fibre impériale en rappelant les liens d'attachement réciproque entre la

29. Assemblée nationale du Québec. Bibliothèque, « Documents politiques et parlementaires du Québec ». www.bibliotheque.assnat.qc.ca/guides/fr/88-documents-politiques-et-parlementaires-du-quebec.

30. E. DE WARESQUIEL, *Fouché, op. cit.*, p. 634.

31. G. GALLICHAN, « De Kingston à Montréal. À la recherche d'une capitale 1841-1844 », art. cit., p. 66.

colonie et la mère patrie ; au passage, il qualifie les réformistes de traîtres. Plusieurs électeurs haut-canadiens considèrent aussi, avec mécontentement, que le ministère Baldwin-LaFontaine a fait trop de concessions aux Canadiens français³².

Le retour des « brefs d'élection » le 12 novembre 1844 confirme la victoire des réformistes dans le Bas-Canada et la victoire des conservateurs dans le Haut-Canada. Les partisans de Louis-Hippolyte LaFontaine comptent une majorité de 28 sièges (sur 42) au Bas-Canada, tandis que les réformistes de Robert Baldwin remportent seulement onze circonscriptions au Haut-Canada. Sur les 84 sièges de l'Assemblée législative, 45 sont occupés par des conservateurs. Il s'agit donc d'un gouvernement conservateur majoritaire.

En revanche, les lignes de parti ne sont pas hermétiques à cette époque. Bon nombre d'élus se considèrent comme indépendants avant toute chose. On juge encore que le rôle du député est de donner son appui, à la pièce, selon la valeur de chaque mesure proposée. Si la plupart des votes nominaux enregistrés à l'Assemblée législative sont remportés par le gouvernement, ce n'est pas systématiquement le cas³³. Du milieu du xix^e siècle jusqu'au premier tiers du xx^e siècle, courantes sont les défaites des ministériels sur des motions, des résolutions ou des projets de loi qui, cependant, n'entraînent pas la démission du gouvernement. En principe, le gouvernement se trouve dans l'impossibilité de gouverner : 1) lorsque les députés refusent d'adopter l'adresse en réponse au discours du trône ; 2) lorsque, en comité des voies et moyens, ils rejettent l'adoption d'une résolution permettant de tirer du fonds consolidé, par l'entremise d'une loi, les deniers requis pour couvrir les dépenses du gouvernement ; 3) lorsqu'ils adoptent une motion de censure à l'encontre du gouvernement.

32. G. METCALF, « Draper, William Henry », art. cit.

33. C. BLAIS, « Introduction historique, 18^e Législature, 3^e session (9 janvier 1934 au 20 avril 1934) », Assemblée nationale du Québec, Travaux de l'Assemblée, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/18-3/introduction-historique.html?retourVersHistoire=oui.

Lors de la 1^{re} Législature (1841-1844), le vote suivant l'adresse en réponse au discours du trône montre que le ministère Ogden-Draper (1^{re} session) et le ministère Baldwin-LaFontaine (2^e et 3^e session) ont obtenu l'appui de la majorité des membres l'Assemblée législative. Qu'en est-il pour les ministères Draper-Viger, Draper-Papineau et Sherwood-Papineau lors de la 2^e Législature (1844-1847) ? Qu'en est-il aussi de l'adoption du projet de loi qui couvre les dépenses du gouvernement civil ?

Tableau 5 : Législatures et sessions, 1841-1851³⁴

Législature	Session	Ouverture	Prorogation	Dissolution	Capitale
1 ^{re}	1 ^{re} session	14 juin 1841	18 septembre 1841	23 septembre 1844	Kingston
	2 ^e session	8 septembre 1842	12 octobre 1842		Kingston
	3 ^e session	28 septembre 1843	9 décembre 1843		Kingston
2 ^e	1 ^{re} session	28 novembre 1844	29 mars 1845	6 décembre 1847	Montréal
	2 ^e session	20 mars 1846	9 juin 1846		Montréal
	3 ^e session	2 juin 1847	28 juillet 1847		Montréal
3 ^e	1 ^{re} session	25 février 1848	23 mars 1848	6 novembre 1851	Montréal
	2 ^e session	18 janvier 1849	30 mai 1849		Montréal
	3 ^e session	14 mai 1850	10 août 1850		Toronto
	4 ^e session	20 mai 1851	30 août 1851		Toronto

Lors de la session de 1844-1845, l'adresse en réponse au discours du trône est proposée le 5 décembre. Bien qu'elle ait été rédigée par les ministériels conservateurs, l'un de ses paragraphes fait indirectement référence à la responsabilité ministérielle et traite directement du patronage :

Que cette Chambre a pleine confiance dans la déclaration de Son Excellence, qu'elle continuera à exercer la charge qui lui a été confiée par notre très-gracieuse Souveraine, suivant les principes reconnus de notre

34. Compilation réalisée par l'historien Jean-Philippe Jobin. Reproduit avec la permission de l'auteur.

Constitution provinciale, et de manière à rencontrer les vœux et les besoins du public. Et que cette Chambre apprend avec beaucoup de satisfaction, qu'à l'époque ou plusieurs des emplois les plus importants de l'administration sont devenus vacants, Son Excellence a aussitôt essayé d'en faire remplir les fonctions par des messieurs qui étaient censés jouir de la confiance du peuple. Tout en se réjouissant de l'assurance que Son Excellence a fait des efforts incessants pour atteindre ce but, la Chambre apprend avec regret néanmoins que des obstacles et autres ont suscité des retards dans la réalisation de ce projet³⁵.

Le lendemain, Baldwin propose d'en modifier le libellé pour qu'il soit entendu que la Chambre comprenne « dans son sens le plus étendu » les principes reconnus de la Constitution. « I call upon all those who are attached to the principles of Responsible Government, and all those who see that it is only by that principle that the Government can be carried on, to give me their vote upon these amendments³⁶. » Il cherche aussi à ce que la crise ministérielle, qui a perduré durant près de neuf mois, soit dénoncée. Pareil amendement est considéré ni plus ni moins comme une motion de censure par le procureur général du Bas-Canada, James Smith³⁷. Au final, les tentatives de Baldwin afin de modifier l'adresse sont battues par la majorité parlementaire. L'adresse en réponse au discours du trône est adoptée par un vote de 42 contre 36.

Le 19 mars 1845, le temps venu de sanctionner le projet de loi permettant de tirer du fonds consolidé du revenu les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses du gouvernement, le président de l'Assemblée législative, Allan Napier MacNab, adresse ces mots à Metcalfe : « Nous devons respectueusement faire remarquer à Votre Excellence que les subsides que ce bill accorde sont octroyés sous le système du gouvernement responsable qui a été concédé si pleinement et si

35. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1844-45*, Montréal, Louis Perreault, 1845, p. 17.

36. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 2, séance du 4 décembre 1844, p. 85.

37. *Ibid.*, séance du 6 décembre 1844, p. 178 ; *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1844-45*, op. cit., p. 20.

gracieusement par Sa Majesté, à ses fidèles Sujets Canadiens³⁸. » Selon la formule consacrée, le gouverneur « remercie ses loyaux sujets, accepte leur bienveillance et sanctionne ce bill ». Bref, au dernier jour de la 1^{re} session de la 2^e Législature, la majorité conservatrice affirme officiellement, devant le gouverneur en personne, que le principe de la responsabilité ministérielle est un fait établi³⁹.

Lors de la 2^e session, l'adresse en réponse au discours du trône (discours prononcé par Cathcart) est adoptée, le 23 mars 1846, par un vote de 43 contre 27. La tentative de Baldwin de faire biffer un passage témoignant de la sympathie à l'égard de Metcalfe qui, écrit-on, avait rempli ses « devoirs avec un zèle et une habileté qui lui ont valu, en toute occasion, la haute approbation de Sa Souveraine » avait été repoussée par le même vote⁴⁰. Quant au « bill des subsides », il est sanctionné le 9 juin 1846. Le président MacNab prend alors la peine de souligner cette fois qu'il ne faut pas « perdre de vue que les revenus de la province ne peuvent constitutionnellement être appropriés sans le consentement de ses représentants en Parlement⁴¹ ».

À la 3^e et dernière session de la 2^e Législature, l'adresse en réponse au discours du trône (prononcé par Elgin) est étudiée le 11 juin 1847. Tirant prétexte du mariage, le 7 novembre 1846, du gouverneur Elgin avec lady Mary Louisa Lambton⁴², fille de George Lambton, 1^{er} comte de Durham, Baldwin et LaFontaine proposent que l'adresse souligne

38. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1844-45, op. cit.*, p. 448.

39. Le 28 mars 1845 et le 29 avril 1846, il est également fait indirectement mention du gouvernement responsable lors du dépôt du rapport du comité concernant les réserves du clergé : « Suivant la loi maintenant en vigueur, l'administration et le contrôle de ces terres sont entre les mains d'un gouvernement qui en est responsable et sur lequel la Législature peut exercer une active surveillance. » *Ibid.*, p. 434 ; *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1846*, Montréal, Louis Perreault, 1846, p. 178.

40. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1846, op. cit.*, p. 5-6.

41. *Ibid.*, p. 348.

42. Elle est également la nièce du secrétaire d'État aux Colonies Henry Grey.

le rôle joué par l'ancien gouverneur dans l'établissement du principe du gouvernement responsable dans la province du Canada :

C'est à cet homme d'État distingué que nous devons la reconnaissance par les autorités impériales du droit incontestable que nous avons, comme sujets britanniques, que le gouvernement de la province soit conduit avec l'aide, l'avis et les conseils d'une administration provinciale, sous la direction du représentant du Souverain, et qui, tout en étant nommé par la Couronne, dans l'exercice de sa prérogative indubitable, n'en est pas moins responsable au gouvernement provincial, d'après les principes qui opèrent avec tant d'efficacité, dans l'administration du gouvernement de la mère patrie.

En complément, les réformistes souhaitent faire un autre clin d'œil au gouvernement responsable en ajoutant à cette adresse que, sous l'administration du gouverneur Elgin, les députés seront « témoins de l'application pratique de ce grand principe⁴³ ». Cet amendement est battu par un vote serré de 38 contre 36. L'adresse en réponse au discours du trône est ensuite adoptée dans sa version originale. À la fin de la session, le 28 juillet 1847, le projet de loi concernant l'appropriation des subsides est également sanctionné.

En fin de compte, de 1844 à 1847, même si la majorité parlementaire conservatrice rétrécit comme peau de chagrin, il n'en demeure pas moins que l'Assemblée législative a accordé sa confiance au gouvernement. Dans ce contexte de gouvernement majoritaire, l'opposition a jugé qu'il était inutile de proposer des motions de censure.

La situation se renverse à la suite des élections générales déclenchées le 6 décembre 1847. Les réformistes sortent grands vainqueurs dans le Bas-Canada et le Haut-Canada. À l'ouverture de la nouvelle session le 25 février 1848, on procède à l'élection du président de l'Assemblée législative. Les conservateurs proposent que MacNab soit de nouveau élu à cette fonction qu'il occupe depuis 1844, tandis que les réformistes

43. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1847*, Montréal, Louis Perreault, 1847, p. 26.

proposent le nom d'Augustin-Norbert Morin. MacNab est battu par un vote de 54 contre 19 et Morin est élu *nemine contradicente* par ses pairs. Le gouvernement conservateur de Henry Sherwood comprend déjà qu'il ne dispose pas de l'appui de la majorité parlementaire.

Le 3 mars 1848 commence l'étude de l'adresse en réponse au discours du trône. L'opposition réformiste, étant majoritaire, est à même d'apporter des modifications à la motion principale. Baldwin et LaFontaine ajoutent une première occurrence liée au gouvernement responsable. Il est dit que les ressources du Canada doivent être mises « à profit par un gouvernement équitable et constitutionnel⁴⁴ ». S'ensuit l'ajout d'un paragraphe contenant une motion de censure disant :

qu'il est de notre devoir de soumettre humblement à Votre Excellence, qu'il est essentiel, dans le but de donner un résultat satisfaisant à nos délibérations sur les matières importantes sur lesquelles il a gracieusement plu à Votre Excellence d'appeler à notre attention, ainsi que sur d'autres objets d'un intérêt public, que l'Administration provinciale de Sa Majesté possède la confiance de cette Chambre et du pays, et d'exposer respectueusement à Votre Excellence que les conseillers actuels de Votre Excellence ne possèdent pas cette confiance⁴⁵.

Un vote de 54 contre 20 vient appuyer cette motion de censure. Le 6 mars, le nouveau libellé de l'adresse en réponse au discours du trône est appuyé par un vote de 53 contre 22. Le lendemain, le gouverneur prend acte du fait que le gouvernement de Sherwood ne dispose plus de l'appui de l'Assemblée et annonce qu'il prendra des mesures pour « former un nouveau Conseil exécutif⁴⁶ ». Le ministère LaFontaine-Baldwin est assermenté le 11 mars 1848.

En 1848, on assiste au premier cas de figure, dans les annales parlementaires canadiennes, où un gouvernement est renversé en Chambre. Cet état de fait devient un précédent, mais il ne constitue en

44. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1847*, Montréal, J. C. Becket, 1848, p. 17.

45. *Ibid.*, p. 21.

46. *Ibid.*, p. 22.

rien l'acte de naissance du gouvernement responsable. À preuve, dès le 22 janvier 1848, Elgin avait prédit la chute du gouvernement conservateur à la suite des élections favorables aux réformistes. Le gouverneur ne peut s'empêcher alors d'avoir quelques regrets pour le secrétaire de la province du Canada, Dominick Daly, qui va devoir quitter les fonctions qu'il occupe depuis 1828. Dans sa correspondance avec le ministre Grey, le gouverneur rappelle qu'en 1841, « He resigned a permanent office on the introduction of Responsible Government, at the request of the Governor for the time being⁴⁷. » Même Elgin situe l'introduction de la responsabilité ministérielle en 1841 !

Le principe de la double majorité

Dans son *maiden speech* du 13 septembre 1842, Louis-Hippolyte LaFontaine affirme que « l'administration du Haut et du Bas-Canada devait être laissée aux conseillers [exécutifs] de chaque Province respectivement⁴⁸ ». C'est toutefois le conseiller législatif René-Édouard Caron, dans une lettre adressée à Draper le 17 septembre 1845, qui énonce plus clairement le principe de la double majorité :

Il a été posé en principe que la direction des affaires devait être entre les mains des deux partis dominants dans chacune des sections de la province, que l'administration ne devait pas plus conduire le Bas-Canada au moyen d'une majorité prise dans le Haut qu'elle ne doit imposer la loi à la majorité du Haut-Canada, par suite de l'aide que lui donnerait le Bas, et qu'une administration quelconque ne devait durer que tant qu'elle serait soutenue par une majorité respective dans chacune des sections de la province⁴⁹.

47. Elgin à Grey, Montréal, 22 janvier 1848, dans Arthur G. DOUGHTY [dir.], *La collection Elgin-Grey, 1846-1852*, Ottawa, J. O. Patenaude, 1937, p. 118. En 1852, Daly sera nommé lieutenant-gouverneur de Tobago dans les Antilles et, en 1854, lieutenant-gouverneur de l'Île-du-Prince-Édouard.

48. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada* [...] Session 1847, op. cit., p. 42.

49. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 5, p. 395-398.

De 1844 à 1847, seul le principe de la simple majorité prévaut, car les conservateurs sont majoritaires dans le Haut-Canada et minoritaires dans le Bas-Canada⁵⁰, une situation que dénonce LaFontaine le 6 décembre 1844, s'adressant au solliciteur général Henry Sherwood :

S'il trouve juste que le Haut-Canada soit gouverné par sa majorité, est-ce qu'il ne doit pas également trouver juste que le Bas-Canada le soit de même par sa majorité? Force est d'admettre que le résultat de l'élection générale a placé l'administration dans une bien faible minorité dans le Bas-Canada⁵¹.

La perspective qu'une majorité dans une province puisse imposer certaines lois à l'autre province sème alors l'inquiétude⁵².

Louis-Joseph Papineau et le gouvernement responsable

Lors de la session de 1848, Louis-Joseph Papineau dit que « le gouvernement responsable est une illusion » sous l'Union⁵³. Il est d'abord prêt à donner une chance au gouvernement de Louis-Hippolyte LaFontaine, mais la rupture entre les deux hommes est consommée au début de la session de 1849. Durant le débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, Papineau cerne tous les travers que comporte le système de la responsabilité ministérielle. Il reste fidèle à l'idée de la suprématie du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif :

J'ai toujours combattu pour le principe de l'élection populaire; j'ai toujours voulu une chambre forte et un gouvernement faible. On a établi par notre prétendu gouvernement responsable une digue contre ce principe démocratique, un principe contraire qui a déjà avili cette Chambre, a avili le pays tout entier. Nous avons tout abandonné en faveur de quelques hommes, nous avons tout jeté sous leurs pieds pour les porter au pouvoir⁵⁴.

Il dénonce les gouvernements de partis qui ont rendu perméables les frontières entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire :

50. Voir M. E. Abbott NISH, « Double Majority : Concept, Practice and Negotiations, 1840–1848 ». Mémoire de maîtrise (histoire), Montréal, McGill University, 1966.
51. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 4, p. 187.
52. James A. GIBSON, « Head, sir Edmund Walker », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 9, www.biographi.ca/fr/bio/head_edmund_walker_9F.html.
53. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 7, séance du 14 mars 1848, p. 436.
54. *Ibid.*, vol. 8, séance du 22 janvier 1849, p. 75.

Je trouve un vice dans la formation de notre ministère; j'en trouve bien plus dans ses actes. Il n'y a rien de plus important dans un pays que d'imposer la confiance dans les cours de justice et je crois qu'on a tout à fait diminué la confiance dans les nôtres. Depuis le système qui a été introduit, d'après ce qu'on se plaît à appeler «gouvernement responsable», et dont on n'a que l'ombre imparfaite, les partis tour à tour ont nommé comme juges les hommes les plus fortement lancés dans l'arène parlementaire; c'était tandis qu'on était encore tout bouillant, tout fatigué des discussions parlementaires, qu'on passait, d'un bond, de la Chambre sur le Banc. Si on eût su ce que c'était qu'un véritable «gouvernement responsable», on eût compris qu'il eût été mieux de prendre les juges hors de la Chambre. Cette Chambre ne doit pas être un marchepied pour parvenir aux emplois, surtout aux places de juges⁵⁵.

Ceux qu'on appellera les rouges ne sont pas les seuls à décrier les faiblesses du gouvernement responsable. Le député indépendant de Gaspé, Robert Christie — l'ennemi politique de Papineau à l'époque du Bas-Canada — a non seulement développé des liens de cordialité avec lui, mais il partage aussi son dégoût des partis politiques qui, avec la séparation souple des pouvoirs, contrôlent l'Assemblée législative. Le 18 mai 1849, au moment de l'étude des subsides, Christie dépose cette motion de blâme :

La Chambre est d'avis que son devoir l'oblige [...] à protester contre [...] le système actuellement existant du soi-disant gouvernement responsable, et le faire appeler avec vérité «une moquerie, une illusion et un leurre», destiné à tromper les gens de bonne foi, et tendant à asservir le pays, à réduire le représentant du souverain au niveau d'un agent du parti politique qui dominera suivant le temps, à convertir le patronage royal en «dépouilles» à stimuler et récompenser l'agitation des partisans et des aventuriers politiques; et cette Chambre en une arène où viendront lutter les agitateurs, les spéculateurs politiques et les intrigants qui se disputent les emplois et les émoluments aux dépens du public⁵⁶.

Comme on le sait, lorsqu'ils se retireront du Conseil exécutif, si Baldwin refuse ensuite deux postes de juge qu'il lui sera offert, LaFontaine, quant à lui, acceptera d'être nommé juge en chef de la Cour du banc de la reine le 13 août 1853...

De 1848 à 1854, les réformistes sont majoritaires dans les deux provinces, ce qui facilite d'emblée la formule de la double majorité. Puis, de 1854 à 1864, lorsque la province du Canada est administrée par neuf gouvernements de coalition, il s'ensuit que, sur un vote de confiance, les membres du Cabinet d'une section des deux Canadas peuvent être amenés à démissionner, tandis que ceux de l'autre section

55. *Ibid.*, p. 84.

56. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1849*, Montréal, Louis Perreault, 1849, p. 316.

demeurent en place. Par exemple, en mai 1856, la majorité des députés du Haut-Canada adopte un vote de défiance relatif au siège de la capitale⁵⁷ : la coalition centriste de réformistes modérés et de conservateurs (Allan Napier MacNab et Étienne-Paschal Taché) est aussitôt remplacée par une coalition libérale-conservatrice (Étienne-Paschal Taché et John A. Macdonald). Dans ce contexte, le 3 juin 1856, John Sandfield Macdonald, député de Glengarry, invite la Chambre à adopter officiellement le principe de la double majorité :

Que par la résignation de l'honorable Robert Baldwin, le leader de la section haut-canadienne du Cabinet de 1851, sur un vote de la majorité des représentants du Haut-Canada donné contre l'Administration sur la question de la Cour de Chancellerie, et depuis, en 1854, par la résignation de l'Administration Hincks-Morin, ce principe constitutionnel fut pleinement reconnu, et que l'honorable M. Hincks, lors de sa propre résignation, s'exprima en ces termes : « J'ai cru que je ne serais pas justifiable de rester dans l'Administration avec mes collègues du Bas-Canada, lorsque je ne pouvais pas commander la confiance de la section de la province à laquelle j'appartiens »⁵⁸.

John A. Macdonald, alors procureur général du Haut-Canada, s'y oppose : « I did not and I do not think that the double majority system should be adopted as a rule⁵⁹. » Forts de leur majorité, les ministériels rejettent la motion par un vote de 65 contre 15.

La question revient à l'ordre du jour le 17 mars 1858. Joseph-Élie Thibaudeau, député de Prescott, présente une motion afin que la Chambre se prononce formellement en faveur du principe de la double majorité : « Que c'est l'opinion de cette Chambre, que toute tentative

57. « MacNab se montre consentant à continuer de diriger le pays avec l'appui de la majorité des députés pris dans leur ensemble. Au contraire, ses collègues refusent de se maintenir au pouvoir sans l'appui majoritaire des deux sections du pays. » Andrée DÉSILETS, « Taché, sir Étienne-Paschal », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 9, www.biographi.ca/fr/bio/tache_etienne_paschal_9F.html.

58. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1856*, Louis Perrault, Toronto, 1856, p. 567.

59. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 13, p. 2200.

de législation affectant une section de la province, contrairement aux vœux de la majorité des représentants de cette section, serait pleine des dangereuses conséquences pour le bien-être de la province, et donnerait lieu à beaucoup d'injustice⁶⁰. » En amendement, Joseph-Édouard Cauchon, député de Montmorency, propose « que la sanction de ce principe dans l'Administration ne peut être réelle qu'en autant que les conseillers exécutifs, pris dans une section de la province, en possèdent la confiance, exprimée par la majorité de ses représentants. » Hector-Louis Langevin, député de Dorchester, propose quant à lui « que le principe de la double majorité qui a été reconnu et suivi dans le gouvernement et la législation de cette province depuis 1848, doit continuer à être reconnu et suivi de la même manière, dans l'intérêt bien entendu des deux sections de la province⁶¹ ».

Les députés ne parviennent pas à s'entendre. Jusqu'au 19 juillet 1858, les débats sont déviés par les députés réformistes et *clear grits* du Haut-Canada, dont la population a surpassé celle du Bas-Canada selon le recensement de 1851. En lieu et place de la double majorité, ces derniers souhaitent plutôt une représentation proportionnelle à chacune des sections des Canadas, résumée par le slogan *Rep by Pop*. Bon gré mal gré, si les députés conviennent à conserver cette « justice égale », en retour, la motion principale et ses amendements sont rejetés par la majorité⁶². Ce contexte fait donc en sorte que la question de la double majorité est tenue sous silence⁶³.

En 1862, John Sandfield Macdonald continue néanmoins de défendre le principe de la double majorité lorsqu'il forme un

60. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1858*, Louis Perrault, Toronto, 1858, p. 148.

61. *Ibid.*, p. 489.

62. *Ibid.*, p. 878-881.

63. Jean-Charles BONENFANT, « Loranger, Thomas-Jean-Jacques », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 11, www.biographi.ca/fr/bio/loranger_thomas_jean_jacques_11F.html.

gouvernement avec Louis-Victor Sicotte⁶⁴. Certains compromis lors de l'adoption de quelques projets de loi poussent toutefois Sicotte à quitter le Conseil exécutif, en 1863, avec « toute la section bas-canadienne du ministère⁶⁵ ». Macdonald partage ensuite le pouvoir avec Antoine-Aimé Dorion jusqu'en 1864. Sicotte, dans l'opposition, présente (en vain) une motion de censure qui laisse entendre que Macdonald a abandonné le principe de la double majorité :

l'organisation du gouvernement a été faite d'une manière contraire à l'esprit de la constitution et aux usages suivis depuis si longtemps et avec tant d'avantages en Canada, et met en danger l'harmonie qui doit exister entre les deux sections de la province; et que l'action des Conseillers de Son Excellence est grandement préjudiciable à l'Administration des affaires publiques et à la prospérité du peuple⁶⁶.

En retour, de 1864 à 1867, John A. Macdonald (au pouvoir successivement avec Étienne-Paschal Taché et Narcisse-Fortunat Belleau) continue de rejeter les « effets paralysants » de la double majorité⁶⁷. Bref, jusqu'en 1867, sous l'Union, la responsabilité ministérielle s'appuie sur le principe de la simple ou de la double majorité. Parce que le principe de la double majorité n'a jamais fait l'objet d'une résolution adoptée par l'Assemblée législative, son interprétation est laissée au choix de l'exécutif. Selon les circonstances et les ministères en place, pour se maintenir au pouvoir, le gouvernement considère devoir conserver la confiance d'une majorité absolue des députés de l'Assemblée législative. À d'autres occasions, on entend plutôt avoir à la fois la confiance de la majorité des députés du Bas-Canada et de ceux du Haut-Canada.

64. Bruce W. HODGINS, « Macdonald, John Sandfield », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 10, www.biographi.ca/fr/bio/macdonald_john_sandfield_10F.html.

65. A. DÉSILETS, « Sicotte, Louis-Victor », *Dictionnaire biographique du Canada, op. cit.*, vol. 11, www.biographi.ca/fr/bio/sicotte_louis_victor_11F.html.

66. Séance du 12 août 1863. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1863*, Hunter, Rose et Lemieux, Québec, 1863, p. 40.

67. B. W. HODGINS, « Macdonald, John Sandfield », art. cit.

Un gouvernement conservateur responsable, 1844-1847

Rappelons (encore !) que la responsabilité ministérielle implique que les ministres doivent être membres du Parlement ou le devenir et que les ministres doivent jouir de la confiance de la majorité des députés. À cette définition, les réformistes ajoutent deux autres éléments qui ne sont pas des conditions préalables à la responsabilité ministérielle : 1) le partage, avec le gouverneur, de la prérogative quant aux nominations dans la fonction publique ; 2) la reconnaissance de la notion de parti dans la formation du Conseil exécutif. Si LaFontaine et Baldwin ne contestent pas le pouvoir du gouverneur de refuser de suivre l'avis de ses conseillers exécutifs, ils estiment cependant qu'un gouvernement doit démissionner s'il n'a plus l'appui du représentant de la Couronne britannique. La double confiance de l'Assemblée législative et du gouverneur est, sous l'Union, inhérente à la définition même du principe du gouvernement responsable.

De 1841 à 1848, LaFontaine et Baldwin se sont présentés comme les véritables défenseurs du gouvernement responsable. Mieux que quiconque, ils en incarnent la définition la plus libérale. Dès son premier discours à l'Assemblée législative, le 13 septembre 1842, LaFontaine en énonce une interprétation bien personnelle. En prémisses, il explique qu'il a d'abord refusé l'offre du gouverneur Bagot d'être conseiller exécutif : puisqu'il aurait été nommé qu'avec un seul autre Canadien français, tous deux auraient été minoritaires au sein de ce gouvernement. LaFontaine juge que cette situation aurait été « contraire à l'action du principe de gouvernement responsable récemment introduit dans notre constitution⁶⁸ ». Après avoir admis (et approuvé) que la Constitution de 1840 soit à la source du principe de la responsabilité ministérielle, il accuse toutefois Sydenham de lui avoir malheureusement « donné

68. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, p. 41-42.

une fausse direction dans la pratique⁶⁹ ». Selon lui, le ministère Draper-Ogden n'a rien fait d'autre que d'exécuter les volontés du gouverneur depuis 1841⁷⁰. Il dénonce du même souffle la « volonté tyrannique » de Sydenham d'avoir exclu les Canadiens français du Conseil exécutif⁷¹. La nation canadienne-française doit, dit-il, exercer une influence légitime sur les actions politiques du Cabinet. La notion de « confiance mutuelle » entre les peuples des Canadas est présentée comme étant une condition primordiale à la bonne gouvernance de la province.

Après la démission du ministère Baldwin-LaFontaine en 1843, les réformistes reprochent maintenant au gouverneur Metcalfe d'avoir dirigé la province du Canada, durant près de *neuf* mois, sans ministère ni chefs de département responsables devant le Parlement : la session parlementaire ayant été prorogée, on juge que les principes du gouvernement constitutionnel ont été bafoués. Cet « interrègne, affirme LaFontaine, a été une violation du gouvernement responsable⁷² ». Il faut en convenir, la démocratie est mise à mal durant cette longue période, mais il reste que l'article 31 de l'Acte d'Union de 1840, relatif à la durée du Parlement, statue « qu'il n'y ait pas un intervalle de *douze* mois de calendrier entre la dernière séance d'une session du Conseil législatif et de l'Assemblée et la première séance de la session suivante du Conseil législatif et de ladite Assemblée. » La politique de Metcalfe est certes immorale quant au respect de la responsabilité ministérielle dans son sens le plus strict, mais elle demeure légale au point de vue constitutionnel.

Lors de la campagne électorale de 1844, Augustin-Norbert Morin, dans Bellechasse, définit le gouvernement responsable comme « l'application pratique et sans équivoques de la constitution anglaise

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*, p. 43.

71. *Ibid.*, p. 41.

72. E. NISH, [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 4, séance du 6 décembre 1844, p. 184 et 186.

à l'administration des affaires du pays⁷³. Sur les banquettes de l'opposition de 1844 à 1847, les réformistes continuent de défendre leur interprétation de la responsabilité ministérielle. À l'Assemblée législative, Morin accuse les conseillers exécutifs conservateurs de renier cette convention : « Quant aux principes de quelques-uns des membres qui font partie de l'administration, il est difficile de les définir ; ils se disent partisans du gouvernement responsable, mais leurs actes ne sont pas d'accord avec leur profession de foi⁷⁴. »

LaFontaine va plus loin encore : « le gouvernement responsable n'est pas autre chose qu'un *humbug* (fumisterie)⁷⁵. » Il enchaîne en disant que les membres du ministère Viger-Draper « n'ont l'appui que d'une très faible minorité des membres du Bas-Canada [...] ; et que s'ils sont sincères dans leurs professions d'attachement au principe de responsabilité, ils doivent voir que si nous les laissons procéder aux affaires, ce n'est pour ainsi dire que par souffrance⁷⁶. » C'est comme si LaFontaine faisait mine d'oublier que les conservateurs détiennent la majorité simple des sièges à l'Assemblée.

Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, député réformiste de Québec, ajoute de l'eau au moulin. Il ne subsiste, selon lui, qu'un « fantôme du gouvernement responsable » que les conservateurs, au reste, « répudient de tout leur cœur⁷⁷. » Il leur prête ensuite une intention malveillante selon laquelle « la responsabilité doit différer ici d'avec ce qu'elle est en Angleterre⁷⁸. »

Wolfred Nelson, député libéral-réformiste de Richelieu, offre une définition plus conforme à la réalité politique :

73. A. GÉRIN-LAJOIE, *Catéchisme politique*, op. cit., p. 59.

74. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 4, séance du 5 décembre 1844. p. 146.

75. *Ibid.*, séance du 6 décembre 1844, p. 186.

76. *Ibid.*, p. 190.

77. *Ibid.*, p. 196.

78. *Ibid.*, séance du 29 janvier 1845, p. 1201.

Le gouvernement responsable consiste en ceci : nous choisissons nos représentants, et le gouverneur doit prendre ses conseillers parmi eux ; les membres doivent veiller [*sic*] la conduite de ces conseillers, et les condamner s'ils manquent à leurs principes et négligent nos intérêts ; sinon, à la prochaine élection nous les mettrons tous à la porte, pour en choisir de plus fidèles⁷⁹.

Tout au long de la 2^e Législature, la stratégie politique des réformistes consiste à accuser le gouvernement conservateur de piétiner les conventions émanant de la Constitution de 1840 ou, au mieux, de ne pas bien comprendre ses principes⁸⁰. L'opposition considère les ministériels comme des convertis de la dernière heure à qui elle refuserait de donner le Bon Dieu sans confession...⁸¹ Bien des députés se rappellent encore que, durant la 1^{re} Législature, des *torys* de la vieille école (Henry Sherwood en tête) n'avaient pas caché une certaine nostalgie de l'Ancien régime ; d'aucuns avaient aussi été favorisés autrefois (William Dunlop, entre autres) par leurs liens d'affaires avec le *Family Compact*.

Même après les élections de 1844, il est vrai que certains conservateurs manquent de conviction profonde lorsqu'il s'agit de défendre la responsabilité ministérielle. Il en est ainsi pour Denis-Benjamin Papineau, député conservateur d'Ottawa, lorsqu'il dit : « Notre constitution, notre gouvernement responsable, ne datant que donc d'hier, nous manquons de données pour pouvoir nous diriger⁸². » Pire encore. Il y a ceux qui ne cachent pas être ouvertement contre ce principe. Par exemple, lorsque Baldwin affirme que William Dunlop, député de Huron, s'était toujours opposé à ce principe, le principal intéressé lui coupe la parole pour affirmer haut et fort : « And am so still⁸³ ! » Même

79. *Ibid.*, séance du 6 décembre 1844, p. 199.

80. Voir les propos de Thomas Cushing Aylwin, à la séance du 15 juillet 1847, *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada* [...] *Session 1847*, *op. cit.*, vol. 6, p. 929.

81. Voir la séance du 5 décembre 1844, *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada* [...] *Session 1844-45*, *op. cit.*, vol. 4, p. 135.

82. *Ibid.*, p. 142.

83. Séance du 4 décembre 1844. Le 11 décembre, le député ajoute : « Responsible Government had reduced them from free born British subjects to a gang of slaves. »

si les prises de parole de *Tiger Dunlop* sont « souvent plus remarquables par leur humour que par leur pertinence », on retient qu'il avait publié une lettre, dans le *Chronicle & Gazette* de Kingston en 1839, dans laquelle il qualifiait le gouvernement responsable de « piège tendu à des fous par des fourbes⁸⁴ ». Baldwin se dit convaincu qu'une majorité de députés ministériels partagent cette opinion⁸⁵.

Le solliciteur général Henry Sherwood, qui était l'un des sept députés ayant voté contre les résolutions de 1841 à l'égard de l'établissement des principes du gouvernement responsable, fait amende honorable en 1844 :

He confessed that he had been an opponent of Responsible Government – as he feared that its introduction into this colony would be attended with disastrous results. When he opposed, he acted honestly in his opposition; but when he found that the Home Government had interwoven that system with our colonial constitution, when it had been fully conceded to the country, was it not their duty as honest men faithfully to carry it out⁸⁶.

Si l'on admet que les conseillers exécutifs sont responsables de leurs actes devant le parlement, Sherwood affirmera plus tard au cours de la session qu'il n'en est pas de même pour le gouverneur :

Il ne peut y avoir deux responsabilités, si le gouverneur général doit être tenu responsable de ses actes, que ses ministres soient libérés de leur responsabilité. Le Roi ne peut mal faire, et le représentant du Souverain ne peut mal faire, et ne peut donc pas être tenu responsable ; tant que sa

Ibid., p. 83 et p. 382.

84. Gary DRAPER et Roger HALL, « Dunlop, William, Tiger Dunlop », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 7, www.biographi.ca/fr/bio/dunlop_william_7F.html.

85. Voir les propos de Rolland Macdonald, le 11 décembre 1844, *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1844-45*, op. cit., vol. 4, p. 279.

86. *Ibid.*, p. 88.

personne ne sera pas tenue pour sacrée, il sera impossible d'exercer un gouvernement responsable dans cette colonie⁸⁷.

Sherwood n'en estime pas moins qu'il est de son devoir, en tant que membre du gouvernement et de l'Assemblée, de respecter fidèlement la responsabilité ministérielle. En retour, il accuse l'opposition de n'avoir que pour marotte l'idée selon laquelle cette convention constitutionnelle serait actuellement en danger⁸⁸.

Le procureur général du Bas-Canada, James Smith, s'engage aussi à respecter le système politique en vigueur. À l'opposition réformiste, qu'il qualifie comme les « avocats » du gouvernement responsable, ou à Baldwin, qu'il appelle ironiquement le « père du gouvernement responsable⁸⁹ », il dit n'avoir sacrifié aucun principe en acceptant de siéger au Conseil exécutif : « he had accepted office with the determination to assist in administering the constitution of the country in all its purity [...] ; he desired only to see the resolutions of 1841 carried out in the administration of Government ; and was prepared to carry them out to the best of his ability, and to stand or fall by them⁹⁰. »

Quant à l'inspecteur général William Benjamin Robinson, il rappelle que, au moment des élections générales, on lui avait « demandé de se prononcer sur son opposition au gouvernement responsable et sur l'apparente incohérence de sa prise de fonction dans le cadre de ce système ». Ce à quoi il avait répondu que, « s'il entrait en fonction, ce serait sur la base des principes purs du gouvernement responsable, et que s'il y avait une question sur laquelle il pourrait différer de ses collègues, il devrait se sentir obligé de démissionner⁹¹. »

87. *Ibid.*, séance du 25 février 1845, p. 1738. À la session suivante, Baldwin revient sur cet aspect à la séance du 23 mars 1846. Notre traduction.

88. « Responsible Government is in danger », *ibid.*, p. 92.

89. *Ibid.*, séance du 26 février 1845, p. 1769. Notre traduction.

90. *Ibid.*, séance du 6 décembre 1844, p. 173.

91. *Ibid.*, séance du 25 mars 1845, p. 2389-2390. Notre traduction.

D'autres députés conservateurs font de même. Edmund Murney, député de Hastings, dit :

[...] qu'il était opposé à l'introduction d'un gouvernement responsable dans la colonie, et il était également très opposé à ce que les chefs de départements aient des sièges à la Chambre, car il ne voyait pas comment ils pourraient exercer correctement leurs fonctions tout en faisant de la politique. Cependant, comme le principe de gouvernement responsable a été introduit dans le pays, il souhaite que celui-ci soit jugé équitablement et ne s'oppose donc pas, à l'heure actuelle, à ce que ces fonctionnaires aient un siège⁹².

La question du gouvernement responsable est posée sous un angle nouveau, le 5 décembre 1844, par Robert Christie, député indépendant de Gaspé. Au procureur général du Bas-Canada, il demande pourquoi aucun comité des comptes publics n'a jamais été créé depuis 1841 : « What sort of Responsibility did the government give, if they were not responsible to the people for the money spent⁹³ ? » Smith s'oppose d'abord à cette idée. Mais, puisque le principe de la solidarité ministérielle n'est pas encore une formule rigide, Sherwood l'appuie sans hésiter : « The true principle of Responsible Government was to make the Government responsible for its acts⁹⁴. » Baldwin félicite aussitôt le solliciteur général d'avoir « a true idea of Responsible Government⁹⁵ ». Les ministériels se rangent finalement à l'avis de la majorité parlementaire. Le 13 janvier 1845, l'Assemblée législative adopte une nouvelle motion de Christie, à l'effet de créer un comité des comptes publics⁹⁶. Ce nouvel outil pour contrôler les actions du gouvernement est certes une avancée dans la pratique parlementaire canadienne.

92. *Ibid.*, séance du 17 février 1845, p. 1550-1551. Notre traduction.

93. *Ibid.*, séance du 5 et du 6 décembre 1844, p. 114, 168.

94. *Ibid.* p. 114-115.

95. *Ibid.* p. 115.

96. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...] Session 1844-45, op. cit.*, p. 136. Norman WARD, *The Public Purse : A Study in Canadian Democracy*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1975, p. 25. Un comité *permanent* des comptes publics est créé en 1852-53.

À la session de 1846, Denis-Benjamin Viger, président du Conseil exécutif, siège enfin à l'Assemblée législative après avoir été victorieux dans une élection partielle à Trois-Rivières. Sans nuance, il rappelle que même le gouverneur est favorable au gouvernement responsable :

La province, dit Viger, était redevable à Lord Metcalfe de la reconnaissance de ce gouvernement, il en avait fait l'aveu le plus formel, il en avait reconnu les conséquences d'une manière solennelle, plus solennelle peut-être qu'aucun gouvernement [ne] l'a jamais faite, il s'était mis dans l'impossibilité de pouvoir même l'ébranler, en avouant les résolutions de 1841, pour sa règle de conduite⁹⁷.

Les ministériels conservateurs font un pas de plus en matière de gouvernement responsable : l'un d'eux démissionne suivant *le principe de la responsabilité ministérielle collective*. Parce que les ministres sont responsables collectivement devant l'Assemblée des actions de leur gouvernement, les conseillers exécutifs finissent par considérer qu'ils doivent parler d'une seule voix. Chacun est responsable des décisions prises par le gouvernement, qu'il y soit favorable ou pas. En cas contraire, un ministre est tenu de démissionner. Fidèle à sa parole, c'est en vertu de cette question de principe que l'inspecteur général Robinson démissionne le 30 avril 1845, une première dans les annales parlementaires. Il s'oppose à l'adoption d'un projet de loi parrainé par Draper et appuyé par le gouverneur Metcalfe concernant l'University of Upper Canada. Les journaux réformistes vont alors couvrir d'éloges cette décision du « seul homme honnête » du ministère⁹⁸. Des parlementaires conservateurs, menés par Sherwood, vont ensuite jusqu'à menacer de renverser le gouvernement si ce même projet de loi devait être adopté en troisième lecture. Dans le *Dictionnaire biographique du Canada*, le biographe du gouverneur écrit : « C'en était trop pour Metcalfe,

97. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, vol. 5, séance du 23 mars 1846, p. 29.

98. Julia JARVIS, « Robinson, William Benjamin », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 10, www.biographi.ca/fr/bio/robinson_william_benjamin_10F.html. « Robinson refusa de réintégrer le Conseil exécutif, mais, en 1846, il accepta le poste de commissaire en chef des Travaux publics. »

qui était malade et ne se sentait pas en mesure de former un nouveau ministère. Draper retira son projet de loi à la prière insistante du gouverneur⁹⁹. » C'est dire que même le gouverneur comprend les limites de son champ d'action et qu'il vaut mieux respecter l'avis de ses conseillers exécutifs.

« En politique, ce qui est cru devient plus important que ce qui est vrai. » Ces paroles attribuées à Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord peuvent être transposées au récit du gouvernement responsable que finissent par forger les réformistes, récit qui est depuis repris sans nuance par l'historiographie. Le député réformiste de Québec, Jean Chabot, raconte cette histoire à l'Assemblée législative, à la séance du 23 juin 1847 :

Mais l'histoire des derniers événements peut nous faire juger de la conduite de l'administration. Qu'avons-nous vu dans ces dernières années ? Après une lutte longue et pénible dans les deux parties du Canada, pour rendre le Conseil exécutif responsable au peuple, le combat avait été enfin couronné par la victoire, et le pays avait obtenu ce gouvernement responsable tant désiré, d'abord en théorie, puis en pratique, sous le regretté sir Charles Bagot. Cet homme d'État s'entoura d'un ministère fort et puissant. Mais pendant que cette administration était à la tête du pays, il existait, comme c'est malheureusement le cas dans beaucoup de gouvernements, des conseillers secrets, de ces hommes cachés et malfaisants qui ne s'efforcent que d'entraver la marche des affaires ; il y avait une influence secrète, un petit conseil qui parvint à fermer les yeux au ci-devant gouverneur Metcalfe sur les véritables intérêts du pays. Ce conseil secret a mis tout en jeu pour influencer l'esprit de cet homme, et il n'a malheureusement que trop bien réussi. Lord Metcalfe, peu accoutumé au fonctionnement d'un gouvernement responsable, a subi cette influence fatale, et en se séparant des ministres que lui avait laissés son prédécesseur, nous a ramenés à l'ancien système, à l'état de choses qui existait avant l'introduction du gouvernement responsable dans cette province¹⁰⁰.

99. G. METCALF, « Draper, William Henry », art. cit.

100. E. NISH (dir.), *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, op. cit., vol. 6, p. 412.

De 1844 à 1847, même s'il faut admettre que les conservateurs ont composé avec les conventions émanant de la Constitution de 1840, un autre aspect doit être considéré. De 1841 à 1848, la prégnance de l'ancien système colonial réside encore dans le rôle actif joué par le gouverneur dans la haute administration de la province du Canada. Sydenham, Bagot, Metcalfe et Cathcart¹⁰¹ sont tous intervenus, à des degrés différents, dans la gestion des affaires locales, en étroite collaboration avec les membres de leur Conseil exécutif. Sydenham et de Metcalfe se distinguent certes par leur forte personnalité, mais la maladie vient cependant atténuer leur ardeur. Il en est de même avec Bagot. De sorte que le rôle joué par le Conseil exécutif s'est accru en raison de ces circonstances inopinées. Par comparaison, en Grande-Bretagne, le fruit du hasard n'est pas étranger non plus au fait que les ministres de la Couronne finissent par jouer un rôle prépondérant en matière de gouvernance : entre 1714 et 1760, parce que les rois George I^{er} et George II ne parlent pas couramment l'anglais, la capacité d'action du cabinet ministériel s'est trouvée renforcée. Le principe selon lequel l'action du roi est liée aux conseils de ses ministres s'est forgé au cours de cette période¹⁰². Celui qui a dit que l'histoire est parfois « un vaste réseau de coïncidences¹⁰³ » disait juste.

Autre revirement de l'histoire. En 1846, le retour des *whigs* au pouvoir en Grande-Bretagne a une incidence directe sur l'administration coloniale. John Russell, qui fut secrétaire d'État aux Colonies de 1839 à 1841 — et qui avait piloté l'adoption de l'Acte d'Union aux Communes en 1840 — est premier ministre jusqu'en 1852. Son secrétaire d'État aux Colonies, Henry Grey, a une vision encore plus libérale que tous ses

101. Alors que Cathcart est gouverneur, le député George Macdonnell est à même de constater que « the establishment of Responsible Government greatly reduced the duty of the Governor of Canada as a great deal of labour was taken off his shoulders by the responsible advisers of the Crown ». E. NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, op. cit.*, vol. 5, p. 1395.

102. Frederic William MAITLAND et H. A. L. FISHER, *The Constitutional History of England*, Cambridge, The University Press, 1908, p. 395 et 397.

103. Vincent LAMBERT, « Autres révélations sur "Le vaisseau d'or" », *Le Devoir*, 24 février 2020.

prédécesseurs. En matière d'administration coloniale, il estime que le rôle politique des gouverneurs doit s'effacer.

C'est du moins ce qu'il intime au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse, John Harvey, par le truchement de deux dépêches datées du 3 novembre 1846 et du 31 mars 1847. Il lui demande de cesser de s'identifier à un parti politique pour, au lieu de cela, jouer désormais le rôle « à la fois médiateur et modérateur entre les membres influents de tous les partis¹⁰⁴ ». Enfin, puisque la Nouvelle-Écosse est toujours administrée selon l'ancien système colonial, il lui demande de mettre en place la même formule de gouvernement responsable instaurée dans la province du Canada en 1841 : désormais les ministres seront « members either of the Assembly or of the Legislative Council » et, qui plus est, « removable on losing the confidence of the Legislature¹⁰⁵ ».

En 1847, Elgin s'adresse au secrétaire d'État aux Colonies Grey (qui est aussi l'oncle de son épouse). Il lui fait part de sa ligne de conduite comme gouverneur de la province du Canada : « Je donne à mes ministres tout le soutien constitutionnel, franchement et sans réserve, et le bénéficie des meilleurs conseils que je peux leur donner dans leurs difficultés¹⁰⁶. » Si, de 1841 à 1867, les instructions royales de tous les gouverneurs de la province du Canada ne les obligent pas à suivre les avis de leurs conseillers exécutifs, cet article tombe toutefois en désuétude puisqu'aucun gouverneur, après Metcalfe, ne fera usage de ce pouvoir sous l'Union¹⁰⁷. Il n'en demeure pas moins que la responsabilité ministérielle demeure limitée en théorie, car un

104. William Paul McClure KENNEDY, *Documents of the Canadian Constitution, 1759-1915*, Toronto, Oxford University Press, 1918, p. 572. Notre traduction. <https://ia800201.us.archive.org/20/items/cu31924032662144/cu31924032662144.pdf>.

105. *Ibid.*, p. 576.

106. *Ibid.*, p. 578.

107. Parce que ce pouvoir demeure dans les instructions royales des gouverneurs jusqu'en 1876, il n'est pas tout à fait juste d'écrire : « En 1848, enfin, fut acquis le principe voulant que le gouverneur ne puisse agir que par l'intermédiaire de conseillers exécutifs jouissant de la confiance de l'Assemblée. » H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 411.

gouverneur qui n'aurait pas suivi l'avis de ses conseillers n'aurait pas été responsable de ses actions devant la législature coloniale, mais plutôt devant le secrétaire d'État aux colonies, lui-même responsable devant le Parlement de Westminster¹⁰⁸.

En matière de patronage, Elgin est encore plus libéral. Dans sa lettre à Grey, il écrit qu'il laisse à ses conseillers exécutifs la prérogative de nommer leurs fonctionnaires : « Je suis convaincu qu'un gouverneur général, en agissant avec tact et fermeté, peut espérer établir dans la province une influence morale qui compensera largement la perte de pouvoir consécutive à la cession du patronage à un exécutif responsable devant le Parlement local¹⁰⁹. »

Le vent a tourné. Cette politique de laisser-faire des *whigs* en Grande-Bretagne permet au cabinet ministériel de la province du Canada de devenir un acteur de premier plan dans l'élaboration du programme gouvernemental¹¹⁰. Si ce cabinet était déjà un véritable lieu décisionnel depuis les épisodes de maladie de Sydenham, Bagot et Metcalfe, il n'en demeure pas moins que, après 1846, la métropole accepte désormais que le Conseil exécutif de la colonie maîtrise l'entièreté de son ordre du jour. Ce changement de paradigme constitue un important levier effectif du pouvoir. En vertu de leur commission et de leurs instructions royales, le gouverneur demeure le chef de l'État colonial à titre de représentant de la reine, mais il ne doit plus se considérer comme le « premier ministre ».

D'autres mesures mèneront à une plus grande autonomie des affaires coloniales. En 1849, le premier ministre Russell est désormais un chaud partisan du libéralisme économique et politique¹¹¹. L'historien

108. Michel DUCHARME, *Le concept de liberté à l'époque des révolutions atlantiques, 1776-1838*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 183.

109. W. P. M. KENNEDY, *Documents of the Canadian Constitution, 1759-1915*, *op. cit.*, p. 578.

110. C. BLAIS, « Aux sources du parlementarisme dans la Province de Québec, 1764-1791 ». Thèse de doctorat (histoire), Québec, Université Laval, 2019, p. 60.

111. En 1837, Russell présentait naguère — dans le gouvernement de Melbourne — les Dix résolutions de 1837 qui constituaient une fin de non-recevoir aux Quatre-vingt-

Jean-François Leblanc note que le retrait de la Trésorerie britannique dans l'administration des affaires canadiennes s'inscrit dans le contexte de l'abandon des mesures protectionnistes métropolitaines avec, notamment, l'abolition des *Navigation Acts* par le Parlement de Westminster en 1849¹¹². Dans la province du Canada, il s'ensuit des transformations au sein des départements ministériels. Par comparaison, comme le montre le tableau 6, les affaires locales se limitent à huit ministères (départements) de 1841 à 1849. En Grande-Bretagne, la Trésorerie, le maître général des Postes et le secrétaire d'État à la Guerre¹¹³ sont, comme sous l'Ancien Régime, des ministères de la Couronne britannique qui veillent encore sur d'autres affaires internes de la colonie. Par la suite, de 1849 à 1861, les douanes, les revenus, les postes, les affaires indiennes et la milice sont progressivement cédés à l'exécutif de la province du Canada. La sphère d'action politique locale, dont le gouvernement canadien est responsable, gagne en proportion. Quant aux affaires externes, c'est seulement avec l'adoption du Statut de Westminster en 1931 que la Confédération canadienne acquiert son indépendance en matière de politiques étrangères. Bref, ce mouvement de technocratisation de l'administration publique, qui caractérise la formation des États modernes en Grande-Bretagne et dans ses colonies, s'accélère depuis la seconde moitié du xix^e siècle jusqu'au premier tiers du xx^e siècle¹¹⁴.

douze résolutions du parti patriote. En 1839-1840, le même homme faisait part de son attachement aux liens de subordination qui devaient unir les colonies à la métropole. L'histoire a retenu de lui qu'il a dit : « I have made mistakes, but in all I did my object was the public good. »

112. Jean-François LEBLANC, « L'enjeu de la taxation et le débat démocratique dans la province du Canada, 1841-1856 ». Mémoire de maîtrise (histoire), Québec, Université Laval, 2018, chap. 1.
113. En fait, de 1794 à 1854, les portefeuilles liés à la guerre et aux affaires coloniales sont sous la responsabilité d'un seul ministre, soit le secrétaire d'État à la Guerre et aux Colonies.
114. Donald Fyson, « Between the Ancien Régime and Liberal Modernity : Law, Justice and State Formation in Colonial Quebec, 1760-1867 », *History Compass*, 12, 5 (2014), p. 412-432.

Tableau 6 : Le gouvernement de la province du Canada, 1841-1861

Conseil exécutif	
Office du Conseil exécutif (président du Conseil privé) Secrétaire et registraire de la province (deux pour 1841-1843) Procureur général (deux) Solliciteur général (deux) Receveur général Bureau des travaux publics Terres de la Couronne Inspecteur général (1842) → Département du trésor en 1859	Douanes (branche administrative canadienne en 1849) → inspecteur général Revenu (branche administrative canadienne en 1849) → inspecteur général Postes (branche administrative canadienne en 1851) Secrétaire civil du gouverneur → relève progressivement du Secrétariat de la province de 1841 à 1860 Affaires amérindiennes → relève du secrétaire civil du gouverneur en 1846 (branche administrative canadienne en 1860) → Terres de la Couronne Office de l'adjutant → relève du gouverneur, puis par ordre en conseil en 1861

Gouvernance et gouvernement responsable sont des concepts distincts, mais complémentaires. La responsabilité ministérielle couvre un champ politique de plus en plus vaste au fur et à mesure que la capacité d'action du gouvernement colonial s'élargit, par vagues successives, de 1849 à 1931. Cela ne change rien au fait que, dans sa définition la plus stricte, le gouvernement responsable est instauré dès 1841. Les historiens n'ont pas fait cette nuance. Parce que, en 1846, le conseil des ministres de la province du Canada maîtrise son ordre du jour sans intervention directe du gouverneur ; parce que, en 1847, le gouverneur abandonne officiellement le patronage à ses conseillers exécutifs ; parce que, en 1848, le ministère Sherwood est renversé par une motion de censure et remplacé par le ministère LaFontaine-Baldwin ; et parce que ce nouveau gouvernement réformiste est formé de parlementaires issus d'un seul parti politique, les historiens ont fini par croire que le gouvernement responsable avait véritablement été mis en place 1848.

La naissance du mythe du gouvernement responsable de 1848

Antoine Gérin-Lajoie (1824-1882) est un contemporain de l'avènement de la responsabilité ministérielle. En 1845, alors qu'il est

âgé de 21 ans, il travaille au journal libéral *La Minerve* et ne cache pas son admiration pour LaFontaine. En 1849, il est fonctionnaire au bureau des Travaux publics¹¹⁵. Parce qu'il connaît fort bien les rouages de l'administration sous l'Union, il rédige son *Catéchisme politique. Éléments du droit public et constitutionnel du Canada, mis à la portée du peuple*¹¹⁶. Publié en 1851, ce petit ouvrage comporte un chapitre intitulé « Du gouvernement responsable ». L'auteur écrit :

Le 10 février 1841, la réunion du Haut et du Bas-Canada en une seule province fut proclamée. De ce jour un nouveau gouvernement a été mis en force dans ce pays; c'est un gouvernement constitutionnel sous un système représentatif et qu'on est convenu d'appeler « gouvernement responsable »¹¹⁷.

Jamais le vote de censure de 1848 ni l'avènement du ministère LaFontaine-Baldwin ne sont présentés comme étant à la source de la responsabilité ministérielle dans la province du Canada. Même avec plus de recul, Gérin-Lajoie ne change pas d'avis lorsqu'il rédige, au début des années 1870, son livre *Dix ans au Canada de 1840 à 1850. Histoire de l'établissement du gouvernement responsable*, publié à titre posthume en 1888¹¹⁸.

Alpheus Todd (1821-1884) est un autre contemporain de la mise en place de la responsabilité ministérielle. Il est bibliothécaire adjoint de l'Assemblée législative dès 1841 et bibliothécaire en chef de l'Assemblée en 1856 (cette année-là, Antoine Gérin-Lajoie est nommé adjoint). En 1867, l'ouvrage *On Parliamentary Government in England: its Origin, Development, and Practical Operation* fait de Todd une référence éminente en matière constitutionnelle, et ce, dans tout l'Empire britannique. Dans sa préface, il situe l'avènement du gouvernement

115. Jean-Charles FALARDEAU, « Gérin-Lajoie, Antoine », *Dictionnaire biographique du Canada*, op. cit., vol. 11, www.biographi.ca/fr/bio/gerin_lajoie_antoine_11F.html.

116. A. GÉRIN-LAJOIE, *Catéchisme politique*, op. cit.

117. *Ibid.*, p. 8.

118. A. GÉRIN-LAJOIE, *Dix ans au Canada de 1840 à 1850. Histoire de l'établissement du gouvernement responsable*, Québec, L.-J. Demers et frères, 1888, 619 p.

responsable à 1841 : « It was in the same year, and immediately after the union of the two Canadas, that “responsible government” was first applied to our colonial Constitution¹¹⁹. »

Les travaux de Louis-Philippe Turcotte (1842-1878) s’inscrivent dans cette continuité. Dans *Le Canada sous l’Union, 1841-1867*, publié en 1871, il note cependant que les réformistes et les conservateurs ont chacun « leur manière d’entendre le gouvernement responsable¹²⁰ ». L’auteur convient toutefois que les conservateurs ont respecté ce principe :

M. Sherwood avoua qu’il avait été un ardent adversaire du gouvernement responsable, parce qu’il avait craint que son application dans la colonie n’eût un mauvais résultat. Mais puisque ce système avait été concédé et mis en pratique, il était de son devoir comme membre du gouvernement et de la chambre de l’accepter et de le mettre à exécution¹²¹.

En 1884, dans son *Histoire des Canadiens-français, 1608-1880*, Benjamin Sulte (1841-1923) s’éloigne de l’interprétation de Gérin-Lajoie (son beau-frère), de Todd et de Turcotte. D’après lui, un « gouvernement responsable se compose de ministres désignés au chef de l’État par la majorité des membres des communes ou chambre basse, et qui se retirent de l’administration lorsque cette majorité leur fait défaut¹²². » Selon la lecture qu’il fait des événements politiques des années 1840, il lui apparaît toutefois que les libéraux et les conservateurs se sont tous deux ralliés au principe du gouvernement responsable, « mais chacun l’appliquant à sa manière¹²³ ». Il en conclut que le gouvernement responsable a été établi en 1848 seulement :

119. Alpheus TODD, *On Parliamentary Government in England : Its Origin, Development, and Practical Operation*, London, Longmans, Green, and Co., 1867-1869, 2 vol. Voir vol. 1, p. vii-viii.

120. Louis-Philippe TURCOTTE, *Le Canada sous l’Union, 1841-1867* (première partie), Québec, des Presses mécaniques du Canadien, 1871, 2 vol. Voir vol. 1, p. 165.

121. *Ibid.*, p. 172.

122. Benjamin SULTE, *Histoire des Canadiens-français, 1608-1880*, vol. 8, Montréal, Société de publication historique du Canada, 1884, p. 127.

123. *Ibid.*, p. 131.

La chambre, réunie à Kingston, le 14 juin 1841, ne tarda point à demander au ministère en vertu de quelle autorité il espérait se maintenir. Après s'être fait tirer l'oreille, celui-ci déclara relever de la représentation nationale, mais au fond il cherchait à gagner du temps et le gouvernement responsable ne fut pas reconnu, dans la pratique, avant 1848¹²⁴.

En 1889, dans son ouvrage *Histoire du droit canadien depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Edmond Lareau (1848-1890) partage l'interprétation de Sulte. Dans son chapitre VII intitulé « Gouvernement responsable (1840-1867) », il met également l'accent sur l'an 1848 :

Les libéraux recueillirent le fruit de leur patriotisme en reprenant le pouvoir en 1848. Grâce à la fermeté inébranlable de leur principe et à leur généreuse démission en 1843, le triomphe de la responsabilité ministérielle était assuré. Le gouvernement constitutionnel avec toutes ses conséquences, y compris le gouvernement responsable, est maintenant acquis au Canada. Le gouvernement repose entièrement sur l'élément populaire¹²⁵.

Selon Lareau, le gouvernement britannique accepte de concéder le gouvernement responsable à ses colonies dès 1847 :

Jamais on n'avait reconnu aussi nettement le droit des colonies à se gouverner elles-mêmes. La métropole alla plus loin. Elle reconnut, elle modifia les conditions des principales fonctions coloniales, et en 1847, approuva l'établissement du gouvernement responsable sous lord Elgin. Le même principe fut adopté vers la même époque dans la Nouvelle-Écosse, et depuis lors il est devenu la règle de l'administration dans d'autres colonies libres¹²⁶.

Il fonde cette lecture des événements sur une source nouvelle, puisée dans le livre d'Erskine May (1815-1886) intitulé *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avènement de George III, 1760-1860*. May, greffier de la Chambre des communes britannique de 1871 à 1886,

124. *Ibid.*, p. 127.

125. Edmond LAREAU, *Histoire du droit canadien depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Montréal, Périard, 1889, vol. 2, p. 246.

126. *Ibid.*, p. 65.

est, depuis la publication de la première édition de *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, en 1844, la plus grande autorité en matière de procédure parlementaire. La lecture que May fait de l'avènement du gouvernement responsable dans les colonies britanniques nord-américaines repose sur une dépêche du secrétaire d'État aux Colonies, Henry Grey, au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse, John Harvey, daté du 3 novembre 1846 :

Après la réunion des provinces canadiennes, on chercha un remède aux dissentiments qui existaient entre le pouvoir exécutif et la législature, en adoptant ce principe de la responsabilité ministérielle, qui avait été depuis si longtemps accepté en Angleterre comme la base du gouvernement constitutionnel. Au début, les ministres anglais craignaient que l'application de ce principe dans une dépendance n'amenât l'abandon virtuel de tout contrôle exercé par la mère patrie. Et le Canada n'était pas encore assez remis des passions de la révolte récente, pour faciliter l'expérience. Mais on prit immédiatement des arrangements pour modifier la condition des principales fonctions coloniales, et, en 1847, le gouvernement responsable fut complètement établi sous lord Elgin. À dater de ce moment, le gouverneur général choisit ses conseillers dans le parti qui possédait la majorité dans l'Assemblée législative, et accepta la politique qu'ils lui recommandaient. Le même principe fut adopté, vers la même époque, dans la Nouvelle-Écosse; et, depuis lors, il est devenu la règle de l'administration dans d'autres colonies libres¹²⁷.

Cette dépêche du 3 novembre 1846, de même que celle de Grey à Harvey datée du 31 mars 1847, ont ensuite été considérées par les historiens comme les actes fondateurs du gouvernement responsable... au Canada¹²⁸ ! Il n'en est rien pourtant. Si le secrétaire d'État aux colonies doit communiquer à Harvey la mise en place du gouvernement responsable par le truchement d'une instruction royale additionnelle, c'est parce que la Nouvelle-Écosse n'a pas de constitution parlementaire

127. Erskine MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avènement de George III, 1760-1860*, traduite et précédée d'une introduction par Cornelis de Witt, Paris, M. Lévy, 1866, vol. 2, p. 663-664.

128. Pour consulter ces dépêches, voir W. P. M. KENNEDY, *Documents of the Canadian Constitution, 1759-1915*, *op. cit.*, p. 570 et 573.

adoptée par Westminster. Qu'on se le tienne pour dit : bien que l'historiographie le répète *ad nauseam*, le cabinet formé le 9 février 1848 en Nouvelle-Écosse NE constitue PAS la plus ancienne forme de gouvernement responsable au Canada¹²⁹.

C'est ensuite au tour de John George Bourinot (1836-1902), historien, juriste et greffier de la Chambre des communes de 1880 à 1902, d'ancrer, dans l'historiographie canadienne, l'idée que le gouvernement responsable, concédé par Londres en 1847, est mis en place par Elgin. Dans son livre *How Canada Is Governed*, publié en 1895, il écrit :

It took several years to give full effect to the leading principles of parliamentary government, and it was not until the arrival in 1847 of Lord Elgin, one of the ablest governors-general Canada has ever had, that the people enjoyed in its completeness that system of the responsibility of the cabinet to parliament without which our constitution would be unworkable¹³⁰.

Il y a aussi Laurent-Olivier David (1840-1926) qui, dans *L'Union des deux Canadas 1841-1867*, publié en 1898, traite de la responsabilité ministérielle. Pour David, l'avènement du ministère LaFontaine-Baldwin en 1848 est précédé d'une période où « le gouvernement responsable était encore à son aurore, à l'époque des tâtonnements¹³¹. » Selon son interprétation, de 1841 à 1848, ce principe n'est pas achevé.

129. En Nouvelle-Écosse, l'historiographie considère que le cabinet formé le 9 février 1848 constitue le premier gouvernement responsable de l'histoire canadienne. Or, l'article 57 de la Constitution de 1840 contient l'essence même du gouvernement responsable, soit l'appui inconditionnel de la majorité des députés quant à l'adoption du budget. La constitution de la Nouvelle-Écosse réside seulement en la commission et les instructions royales des lieutenants-gouverneurs en exercice. <https://nslegislature.ca/fr/about/history/joe-howe/1848-speech>.

130. John George BOURINOT, *How Canada Is Governed. A Short Account of Its Executive, Legislative, Judicial and Municipal Institutions with an Historical Outline of Their Origin and Development*, Toronto, The Copp, Clark Company, 1895, p. 25.

131. Laurent-Olivier DAVID, *L'Union des deux Canadas, 1841-1867*, Montréal, Eusèbe Senécal & cie, 1898, p. 55.

Bref, à la fin du XIX^e siècle, les travaux d'Antoine Gérin-Lajoie, d'Alpheus Todd et Louis-Philippe Turcotte sont éclipsés par ceux d'Erskine May, de Benjamin Sulte et d'Edmond Lareau, qui feront école¹³². L'année 1848 devient mythique. Lionel Groulx perpétue ensuite cette interprétation dominante¹³³. Ce mythe fondateur prend solidement racine dans les publications historiques des XX^e et XXI^e siècles et laisse une trace (pour ne pas écrire une « tache ») indélébile dans notre mémoire collective. Le mythe est si prégnant qu'il figure, de nos jours encore, dans le *Droit constitutionnel*, qui fait autorité en matière de doctrine constitutionnelle : « En ce qui regarde le Québec, l'essentiel de ce droit est de nature conventionnelle : il s'agit des accords qui ont fondé l'avènement du gouvernement responsable dans les provinces unies entre 1840 et 1848¹³⁴. »

132. Au début du XX^e siècle, Joseph Royal (député au Manitoba en 1871, député au fédéral à compter de 1882 et commissaire [lieutenant-gouverneur] des Territoires du Nord-Ouest en 1888) publie un ouvrage dont le propos se rapproche de la pensée de Gérin-Lajoie quant à l'interprétation du gouvernement responsable : Joseph ROYAL, *Histoire du Canada, 1841 à 1867*, Montréal, Beauchemin, 1909, 525 p. Dans son ouvrage *La Province du Canada : histoire politique de 1840 à 1867* (Québec, Laflamme & Proulx, 1908, 305 p.), Ludovic Brunet privilégie l'année 1850. Il écrit : « La session de 1850 fut une des plus fructueuses de l'Union : 145 projets de loi reçurent la sanction du gouverneur. Fait remarquable, aucune de ces lois ne fut désavouée ou réservée pour la sanction royale. Le gouvernement responsable était bien et définitivement établi. » (Voir p. 185).

133. « Au Canada que faut-il inscrire au calendrier de 1848 ? L'année mémorable apporta au pays l'autonomie politique : triomphe définitif du "gouvernement responsable", lien d'importance tranché avec le siège de l'empire. » Lionel Groulx, « Un débat parlementaire en 1849 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 2, 3 (décembre 1948), p. 378.

134. H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *op. cit.*, p. 41, I.137.

Conclusion

Une idée fausse, mais claire et précise,
aura toujours plus de puissance dans le monde
qu'une idée vraie, mais complexe.

TOCQUEVILLE

L'histoire est une suite de mensonges
sur lesquels on est d'accord.

NAPOLÉON

Le gouvernement responsable est un principe, une convention constitutionnelle. Dans son ouvrage *Écrire la constitution non-écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Denis Baranger précise qu'une convention est, en droit anglais, un rapport de force entre les « prérogatives », qui désigne les pouvoirs inhérents que la Couronne détient en droit et les « privilèges » de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement¹³⁵. En complément, dans son ouvrage *Government of England*, le juriste américain Abbott Lawrence Lowell (1856-1943) indique que les conventions de la constitution « changent en permanence par un processus naturel de croissance et de dégradation ; et tandis que certaines sont universellement acceptées, d'autres sont dans un état incertain¹³⁶. » Il ajoute que les conventions de la constitution ne sont pas toujours respectées. Encore aujourd'hui à l'Assemblée nationale du Québec, en ce qui concerne la notion de confiance, un gouvernement a toujours le pouvoir d'interpréter le résultat d'un vote et de juger si une défaite doit entraîner sa démission¹³⁷.

135. *Ibid.*, p. 176.

136. Cité et traduit par D. BARANGER, *Le parlementarisme des origines*, op. cit., p. 180.

137. « Responsabilité ministérielle », *Encyclopédie du parlementarisme* [en ligne], Assemblée nationale du Québec.

Au Parlement de Westminster, le principe de la responsabilité ministérielle se met progressivement en place de façon discontinue durant le « long xviii^e siècle ». La Glorieuse Révolution de 1688 impose définitivement la formule du « Roi en son Parlement », c'est-à-dire le partage du pouvoir entre le roi, la Chambre des lords et la Chambre des communes. Enfin, l'adoption du *Reform Act* de 1832 est une réforme électorale qui abolit les bourgs pourris contrôlés par les pairs et, depuis lors, la confiance envers le gouvernement émane exclusivement des Communes. Trois autres événements politiques importants marquent l'histoire de la responsabilité politique en Grande-Bretagne : 1) la démission du premier ministre Robert Walpole, en 1742, après qu'il ait fait l'objet d'une censure individuelle ; 2) la première véritable démission collective, en 1782, du ministère de Lord Frederick North ; 3) la chute du ministère de William Lamb Melbourne, en 1841, à la suite d'élections générales lui étant défavorable¹³⁸.

Dans la province du Canada, l'avènement de la responsabilité ministérielle est précédé, à la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, par les revendications du parti canadien de Pierre-Stanislas Bédard. Celui-ci plaide la suprématie du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. En 1814, la « recherche théorique du soutien de l'exécutif par la majorité de la population » est l'objet d'une adresse adoptée par les députés¹³⁹. Durant la crise des subsides, où les députés cherchent à contrôler les actions du gouvernement colonial par l'adoption de la liste civile, le journaliste Étienne Parent cerne, mieux que quiconque avant lui, les pourtours du gouvernement responsable dans un article qu'il publie dans *Le Canadien*, le 19 juin 1833 :

On demande maintenant que le Conseil exécutif soit assimilé autant que possible au Conseil des ministres en Angleterre. Les affaires de la colonie ont acquis un degré de magnitude, qui demande une nouvelle organi-

138. D. BARANGER, *Le parlementarisme des origines*, op. cit., p. 30-31.

139. *Mémoire au soutien de la Requête des Habitans du Bas-Canada à S. A. R., le Prince Régent, humblement soumis à la considération de Milord Bathurst, Ministre d'État pour les colonies*, [s.l.n.é.], 1814.

sation du département administratif du gouvernement. Ainsi, au lieu d'appeler les membres influents de l'une et de l'autre Chambre pour en faire de simples conseillers politiques, on voudrait maintenant qu'on en fît des chefs de départements responsables solidairement aux Chambres¹⁴⁰.

Le rapport de Durham en 1839 va dans le même sens :

On devrait assurer par tous les moyens connus de la Constitution britannique la responsabilité de tous les officiers [les ministres] du Gouvernement vis-à-vis de l'Assemblée, à l'exception du gouverneur et de son secrétaire. On devra donner instruction au gouverneur, en tant que représentant de la Couronne, de diriger son gouvernement par l'intermédiaire de chefs de service qui devront posséder la confiance de la Chambre unie; et ils ne doivent attendre aucun appui de la métropole en cas de contestation avec la Chambre, sauf sur les points qui touchent les intérêts stricts de l'Empire¹⁴¹.

Si la loi constitutionnelle de 1840 est silencieuse sur le principe même de la responsabilité ministérielle, c'est que le secrétaire d'État aux colonies John Russell juge qu'il est « impossible de donner la forme d'un acte positif à un principe constitutionnel ». Puisque la responsabilité ministérielle n'est inscrite dans aucune loi dans la métropole, Russell décide qu'il en sera de même dans la province du Canada. Certains historiens ont cru que le ministre refusait d'établir un gouvernement responsable, alors qu'il faisait simplement en sorte d'instaurer ce principe par la pratique, l'usage et la tradition dans la législature coloniale.

140. Le 7 novembre 1832, Parent écrit : « Jamais nous ne pouvons espérer de paix et d'harmonie dans le gouvernement tant que la Constitution n'entourera pas le représentant du roi d'hommes responsables de tous les actes administratifs, et jouissant de la confiance des Chambres, comme c'est le cas dans tout gouvernement représentatif bien organisé. »

141. John George Lambton DURHAM, *Le Rapport de Durham*, présenté, traduit et annoté par Marcel-Pierre Hamel de la Société historique de Montréal, Montréal, Éditions du Québec, 1948, p. 336.

L'article 57 de l'Acte d'Union de 1840 contient cependant une mesure qui, en son essence, contient les germes de la responsabilité ministérielle :

Et qu'il soit statué, que le fonds des revenus réunis sujet aux divers paiements dont il est chargé par ces présentes, sera approprié par la Législature de la province du Canada au service public, en la manière qu'elle le jugera convenable : pourvu toujours, que l'Assemblée législative de ladite province du Canada aura l'initiative sur tous bills pour l'appropriation d'aucune partie du surplus du dit fonds des revenus réunis ou pour l'imposition d'aucune nouvelle taxe ou impôt.

L'Assemblée législative de la province du Canada tient donc les cordons de la bourse. Dès 1841, les députés accordent les subsides au gouvernement. Sans revenus et sans la confiance de la Chambre basse, aucun ministère ne peut administrer les affaires locales. Pareille situation forcerait un gouvernement à démissionner. De fait, pareille situation forcera le gouvernement majoritaire de Louis-Alexandre Taschereau à démissionner en 1936.

Selon la définition du principe du gouvernement responsable, les ministres sont nommés parmi les membres du Parlement et, pour gouverner, ces ministres doivent jouir de la confiance de la majorité des députés. Il a été démontré que les deux volets de cette convention sont en usage dès 1841. Le ministère Draper-Ogden est constitué exclusivement de députés et de conseillers législatifs et, le 3 septembre 1841, les députés adoptent une série de résolutions qui déclarent que la confiance du gouvernement repose sur les « représentants du peuple ».

Pourquoi les historiens en sont-ils venus à considérer que le gouvernement responsable a seulement été instauré en 1848 ? Parce que le gouverneur Sydenham, qui souhaite assimiler les Canadiens français, n'a pas nommé de francophones dans son Conseil exécutif en 1841 et que l'on n'a pas fait de nuance entre « gouvernement responsable » et « gouvernement représentatif » ; parce que, en 1844, les réformistes accusent le gouverneur Metcalfe d'avoir violé la Constitution en

administrant la province durant neuf mois sans avoir convoqué le Parlement ; parce que certains députés, sous le gouvernement conservateur de 1844 à 1847, se prononcent contre le gouvernement responsable ; parce que durant cette même période, les réformistes accusent les ministères de bafouer ce principe, même si les ministériels s’y conforment ; parce qu’il faut attendre l’année 1846 pour que le conseil des ministres de la province du Canada maîtrise son ordre du jour sans être chapeauté par le gouverneur ; parce qu’il faut attendre l’année 1847 pour que le gouverneur abandonne officiellement le patronage à ses conseillers exécutifs ; parce que, en 1848, le ministère LaFontaine-Baldwin renverse le ministère Sherwood par une motion de censure ; et parce que ce nouveau gouvernement réformiste est formé de parlementaires issus d’un seul parti politique.

Bien qu’il faille désormais comprendre que la responsabilité ministérielle est un fait établi en 1841, il faut continuer d’admettre que le gouvernement colonial ne dispose pas encore d’une pleine liberté d’action sur l’administration des affaires locales. Le passage de l’Ancien régime à l’État libéral moderne se réalise par phases. Londres se déleste progressivement de son emprise sur ses *plantations*. Bref, il faut établir une distinction claire entre l’établissement du gouvernement responsable en 1841 et les changements qui transforment la capacité d’action du gouvernement de la province du Canada. Certes, de 1841 à 1846, la santé fragile des gouverneurs Sydenham, Bagot et Metcalfe a freiné leur volonté de diriger les affaires locales et permis aux ministres d’avoir les coudées franches en matière de gouvernance. À la même époque pourtant, dans la métropole, le gouvernement *whig* de Melbourne (1839-1841) et le gouvernement *tory* de Peel (1841-1846) demeurent interventionnistes et tiennent aux liens de subordination qui doivent prévaloir entre les colonies et la « mère patrie ».

L’avènement du gouvernement *whig* de Russell (1846-1852), suivi de la nomination du gouverneur Elgin (1846-1854), correspond à la mise en place d’une politique de laisser-faire. Le cabinet ministériel de la

province du Canada devient un acteur de premier plan dans l'élaboration du programme gouvernemental. C'est également à cette époque que le gouvernement colonial élargit son champ d'action en incorporant de nouveaux départements relatifs aux affaires internes : les douanes et les revenus en 1849, les postes en 1851, les affaires indiennes de 1846 à 1860 et la milice en 1861. Les affaires externes ne seront léguées que par le Statut de Westminster de 1931 qui, à Ottawa, donnera lieu à la nomination d'un secrétaire d'État aux Affaires extérieures. On peut donc parler d'une responsabilité ministérielle discontinue dans son ampleur (1841-1931), mais bien réelle dans son processus (1841).

Au demeurant, le gouverneur de la province du Canada (1841-1867) puis le gouverneur général du Canada (1867-1876), à titre d'agent du gouvernement britannique, a toujours le mandat de suivre la politique que lui dicte le secrétaire d'État aux colonies. En vertu de ses instructions royales, il conserve théoriquement le pouvoir ne de pas suivre l'avis de son Conseil exécutif. C'est dire qu'au XIX^e siècle, la double confiance de la majorité des élus de l'Assemblée législative et du gouverneur est inhérente à la définition du principe du gouvernement responsable ; c'est dire aussi que le gouverneur n'est pas responsable de ses actes devant la Législature coloniale. Au Québec, c'est en vertu de ce pouvoir d'ailleurs que le lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just renvoie le gouvernement majoritaire de Charles Boucher de Boucherville, par un « coup d'État » en 1878, et que le lieutenant-gouverneur Auguste-Réal Angers en 1891 renvoie d'office le gouvernement d'Honoré Mercier.

Cet article, qui s'appuie sur des sources parlementaires, confirme l'interprétation d'Antoine Gérin-Lajoie et d'Alpheus Todd, deux auteurs contemporains du XIX^e siècle qui ont assisté à l'établissement du gouvernement responsable. Exit 1848. Au Parlement de la province du Canada, l'établissement du gouvernement responsable date de 1841¹⁴².

142. C'est ce que dit le député Ogle Robert Gowan à la séance du 8 juin 1847. E. NISH [dir.], *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, vol. 6, p. 72.

Résumé / Abstract

Christian Blais (3^e Fauteuil) : *Pour en finir avec 1848! (2^e partie) Les deux facettes du gouvernement responsable aux parlements de Kingston et de Montréal* [To Put and End to 1848! (Part 2) *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 qu'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 – Double majorité

*

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 the dominant historiographical trend 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, these partisan politics overshadowed the Conservative government which, from 1844 to 1848, also administered the colony according to the principles of the 1840 Constitution.

Keywords : Province of Canada – Responsible government – Act of Union – Louis-Hippolyte LaFontaine – Robert Baldwin – Double majority