

Le Conseil législatif du Canada-Uni :

Révision constitutionnelle et composition socio-économique *

par André GARON

Lord Durham avait reconnu les difficultés posées par la composition des chambres hautes canadiennes; y voyant un problème qu'éliminerait la responsabilité ministérielle, il ne proposa pas de solution particulière. Quand le gouvernement britannique refuse la recommandation principale du *Rapport Durham*, il se voit à nouveau confronté à ce problème dans l'élaboration de la constitution de la prochaine entité politique et retient la solution proposée par Poulett Thomson, le nouveau gouverneur canadien. Par un exercice plus judicieux de la prérogative royale, les autorités impériales entendent réserver la chambre haute à ceux dont le prestige local, la richesse et la réussite leur semblent les meilleures garanties de l'équilibre recherché. Au départ le conseil législatif du Canada-Uni demeure donc une chambre à laquelle les membres sont nommés à vie comme durant la période précédente, mais les clauses de l'*Acte constitutionnel* (1791) qui concernaient la création d'une pairie héréditaire sont remplacées dans l'*Acte d'Union* par une seule prescription qui disqualifie tout conseiller législatif qui ferait banqueroute ou aurait recours à une loi protégeant les débiteurs insolvables. C'est ouvrir toute grande la porte de la chambre haute aux éléments les plus stables de la bourgeoisie coloniale. Sous un apparent conservatisme constitutionnel, la loi de 1840 consacre la tendance qui s'est amorcée au cours de la période précédente, et dans la chambre haute la bourgeoisie coloniale n'est plus le simple élément de renfort qu'elle était, mais déplaçant le noyau aristocratique elle devient le groupe principal, celui qui doit servir de contrepoids à la fougue et au radicalisme appréhendés de la chambre basse. Dans la composition du conseil législatif de 1841, le seul déséquilibre évident se situe au niveau de l'occupation et favorise nettement les milieux d'affaires (voir Tableau I).

* Communication présentée à la réunion de la Société historique du Canada tenue à St. John's, Terre-Neuve, du 31 mai au 4 juin 1971. Ce texte est le résumé de quelques chapitres d'une thèse de D.E.S. soutenue à l'Université Laval et intitulée « La question du conseil législatif électif sous l'Union des Canadas, 1840-1856 ».

Tableau I. — LE CONSEIL LÉGISLATIF À L'OUVERTURE DE LA SESSION DE 1841.

	Age			Catholiques Scottish Kirk Anglicans			Immigrés Natis	Anglophones Francophones	Seig./gr. prop. Affaires Armée ou fonc. Prof. libérales Administration	Ass. lég. Cons. spé./lég. Cons. exéc.			
Sullivan, R.B.	x	x					x		m	x		39	Haut-Canada
Morris, William		x	x				x				x	55	
Crooks, J.		x	x				x				x	63	
De Blaquière, P.B.		x					x				x	57	
Fergusson, A.		x					x				x	59	
Fraser, A.		x	x				x				x	56	
McDonald, J.		x					x						
Macaulay, John	x	x					f	x	x		x	49	
*Baldwin, A.	x	x					f		x	x		65	
Mackay, Th.		x									x	49	
Jameison, R. S.									j		x	43	
Hamilton, J.		x									x	39	
TOTAL	3	11	3	4	4	4	7	1					
McGill, P.	x	x					m		x			52	Bas-Canada
Pemberton, G.	x								x			46	
Caron, R. E.		x	x				m	x				40	
Joliette, B.		x	x					x	x	x		52	
Fraser, J.			x				f	x	x			50	
Ferrie, A.								x	x			64	
*Mayrand, E.		x	x						x			65	
*Taché, J.-B.		x	x				f	x	x		x	55	
Knowlton, P. H.		x	x					x	x	x		50	
Bruneau, F. P.								x		x		42	
*Berthelet, O.			x						x	x		43	
Quesnel, J.		x							x			55	
TOTAL	2	7	7	4	4	4	9	6					
GRAND TOTAL	5	18	10	8	8	8	16	7					

* *, indique les démissionnaires virtuels; « f », fonctionnaires; « j », juge; « m », indique que le candidat a occupé le poste de maire.

Dans l'hypothèse que nous avons déjà proposée¹, cet avantage marqué des milieux d'affaires s'insérerait dans le cadre d'une révision de la fonction sociale de la chambre haute canadienne.

C'est une impression répandue que la composition du conseil législatif est absente de la problématique politique du Canada-Uni. Pourtant, sous l'Union on modifie la constitution de la deuxième chambre canadienne une première fois en la rendant élective en 1856, puis à la fin de la période en revenant à la formule nominative pour le sénat canadien et le conseil législatif québécois.

Nous traitons ici de la réforme élective en exposant la remise en question de la solution de 1840 et les étapes qui ont conduit à la révision constitutionnelle de 1856, enfin en appréciant l'influence de cette réforme sur la composition du conseil.

D'UN RECRUTEMENT À CARACTÈRE SOCIAL À UN RECRUTEMENT PARTISAN.

Les autorités britanniques avaient modifié leur lecture de la structure sociale coloniale, mais elles demeuraient attachées au schéma constitutionnel métropolitain, et la qualité nécessaire de la nouvelle chambre haute demeurait l'indépendance politique que d'ailleurs Lord Sydenham se félicitait de lui avoir donnée en ne choisissant que des *modérés*. Néanmoins c'est à ce chapitre que la deuxième chambre subit ses premières critiques. Dès sa formation, la presse réformiste fustige le nouveau conseil même si elle semble résignée à le subir. L'opposition ne conteste pas l'existence d'une chambre haute et accepte volontiers d'y retrouver les couches *supérieures* de la pyramide sociale mais elle critique vertement la répartition partisane qu'elle estime injuste. En réponse à cette critique, l'appartenance à une faction politique (que Sydenham considérait comme un facteur d'exclusion) apparaît très tôt sous l'Union parmi les critères de sélection des conseillers législatifs.

Dans le cadre de sa politique de conciliation, sir Charles Bagot propose au début de 1842 la nomination d'une quinzaine de nouveaux conseillers en retenant pour la première fois sous l'Union l'affiliation politique comme un critère valable de sélection (voir Tableau II). Ce

¹ Voir *La fonction politique et sociale des chambres hautes canadiennes, 1791-1841*, dans *Histoire sociale*, n° 5, avril 1970, p. 66-87.

Tableau II. — TRANSPOSITION GRAPHIQUE DES DONNÉES FOURNIES PAR BAGOT DANS LA LISTE DES CANDIDATS QU'IL PROPOSE LE 5 FÉVRIER 1842.
(D.D., n° 23, vol. 58.)

	Seront nommés ceux dont les noms sont en italiques.	Résidence	Marchands	Propriétaires	Art. pol.	Armées-Pens.	Prof. lib.	Hom. respec.	Conservateurs	Moderés	« Strong »	Opposition	Ministériels	Réformistes	Attachés G.-B.	Remarques
Bas-Canada	<i>A. Dionne</i>	Kamouraska	x					x					x			
	<i>J. Dionne</i>	St-Pierre Becq.		x						x		x				Pas parent avec le précédent
	F. Boucher	Maskinongé	x						x				x			Longues remarques justificatives
	D.-B. Viger	Montréal	x	x								x				
	H. Henney	Trois-Rivières	x	x				x					x			
	R. Jones	Missisquoi	x	x										x		
	<i>W. Walker</i>	Québec	x		x				x							
J. Neilson	Québec			x			x					x		x		
C. Widmer	Toronto						x		x				x	x	Estimé de tous les partis Beau-père de R. B. Sullivan	
Delatre	Niagara					x		x								
Haut-Canada	<i>L. P. Sherwood</i>	Toronto			x	x			x							
	R. C. Wilkins	Trent	x		x				x							
	W. W. Baldwin	Toronto		x				x					x			Neutraliserait son fils Robert
	<i>G. S. Goodhue</i>	London	x	x						x				x		
	<i>R. Dickson</i>	Niagara		x					x							« of ones of the oldest Canadians families »
<i>S. Washburn</i>	Prince Edw.		x											x	Wesleyan Methodist	

sont les réticences du secrétaire aux colonies, lord Stanley, qui empêcheront le gouverneur de s'éloigner de la ligne politique tracée par son prédécesseur. Mais quelques mois plus tard, l'accession de Louis-Hippolyte LaFontaine et Robert Baldwin au conseil exécutif et l'attitude de Bagot amorcent le processus qui devait aboutir à une première déviation sérieuse. Pour remercier William Henry Draper de son retrait volontaire du conseil exécutif, Bagot lui avait offert un siège à la chambre haute. En guise de compensation pour cette nomination à laquelle les *leaders réformistes* s'opposaient vivement, le gouverneur les avait invités à proposer une liste de candidats au poste de conseillers législatifs. Forts de cette invitation, les conseillers exécutifs accueillent son successeur, sir Charles Metcalfe, en lui soumettant une liste de seize noms parmi lesquels, selon l'entente conclue entre eux et Bagot, le gouverneur devait choisir les nouveaux conseillers (voir Tableau III). Se sentant lié par les engagements de son prédécesseur, Metcalfe transmet la requête au *Colonial Office*. Cette fois lord Stanley cède: les conseillers exécutifs canadiens, soulignant leurs appuis largement minoritaires à la chambre haute, avaient brandi le spectre des affrontements dramatiques qui avaient opposé les deux chambres quelques années plus tôt. Cependant, en signifiant son acceptation le secrétaire aux colonies souligne le danger de nommer à la chambre haute qui devait représenter

[...] the permanent wealth & influence of the Province, Men whose only qualification is their adhesion to a political party, [...] ²

Les autorités britanniques n'introduisent donc pas de gâité de cœur l'appartenance à une faction politique comme critère de sélection du personnel politique de la seconde chambre, mais, croyaient-elles, la conjoncture politique avait ses exigences. Les nominations de 1843 rompent avec les caractéristiques des nominations faites par Sydenham à deux autres chefs: la tendance avantage légèrement les professions libérales, mais surtout la grande propriété aux dépens des milieux d'affaires³, et la distribution géographique des sièges favorise deux pôles, Québec (près du tiers des conseillers bas-canadiens) et Toronto (plus des deux cinquièmes des conseillers haut-canadiens).

Après la démission de LaFontaine et des conseillers exécutifs qui l'appuyaient, Metcalfe reprend *seul*, écrit-il, le contrôle du recrutement

² Stanley à Metcalfe, le 10 juillet 1843, APC, C.O. 537, vol. 142.

³ Voir Tableau VII, *Données générales*, ci-après.

Tableau III. — LISTE DES CANDIDATS PROPOSÉS PAR LE MINISTÈRE, LE 15 MARS 1843.
(C.O. 537, vol. 142.)

Seront nommés ceux dont le nom est en italique	Localité	Cons. lég.	Assemblée	Prof. lib.	Armée	Affaires	Gr. prop. (S)	« Native »	Remarques
<i>D.-B. Viger</i>	Montréal	x	x	x			x		
<i>John Neilson</i>	Québec	x	x	x					
<i>Joseph Masson</i>	Montréal	x				x	x		"reputed to be the wealthiest person in the two Canadas"
<i>A. Berthelot</i>	Québec		x	x					
<i>R. J. Kimber</i>	Trois-Rivières		x	x	x		x		
<i>W. Price</i>	Québec					x			"belongs to one of the principal Mercantile Houses in L.C."
<i>Louis Massue</i>	Québec					x	x		
<i>X. Malhiot</i>	Verchères	x	x						
<i>P.-B. de Boucherville</i>	Boucherville				x		x		son nom est marqué d'un « ? »
<i>P. S. LaTerrière</i>	Les Éboulements	x	x		x		x		
<i>W. W. Baldwin</i>	Toronto		x	x			x		
<i>Francis Baby</i>	Windsor		x				x	x	vit de ses rentes
<i>Peter Straver</i>	Dundas		x				x	x	idem
<i>Peter Perry</i>	Windsor		x			x	x	x	
<i>Ch. Widmer</i>	Toronto			x					
<i>J. A.E. Irving</i>	Toronto				x		x		officier à la retraite

du conseil législatif, convaincu d'avoir été dupé par les anciens conseillers exécutifs et leur description abusive de l'état de la chambre haute. Ce retour à la formule traditionnelle est cependant de courte durée; malade, le gouverneur s'embarque bientôt pour l'Angleterre. Au début de l'année 1847, lord Elgin, son successeur, reçoit du *ministère conservateur* le même accueil que les *réformistes* avaient quelques années plus tôt ménagé à Metcalfe: dès l'arrivée du nouveau gouverneur, William Henry Draper soumet une liste de candidats qu'il veut voir nommer au conseil législatif. Après quelques hésitations, Elgin cède et accepte de faire des nominations qui ne semblent s'expliquer que par des considérations politiques. En fait, le gouverneur, tout comme Metcalfe quand celui-ci eut repris seul le contrôle des nominations, paraît vouloir protéger une sorte d'équilibre: après 1843, les caractéristiques partisans et régionales des nominations correspondent à celles des vacances, sans qu'il soit fait mention dans la correspondance connue du gouverneur de quelque définition du statut social des candidats proposés comme c'était le cas jusque-là (voir Tableau IV).

C'est donc à l'ombre de la lutte pour la responsabilité ministérielle que se font les premières contestations de la composition du conseil législatif du Canada-Uni. L'analyse des caractéristiques des nominations faites entre 1842 et 1847 nous permet de conclure à la politisation progressive du recrutement; tour à tour, *réformistes* et *conservateurs* profitent de leur passage au conseil exécutif pour tenter de noyauter la deuxième chambre. Dans ces circonstances nous avons retrouvé dès 1845 les premiers signes de la relance du thème du *conseil législatif électif*. La solution de 1840 que Sydenham qualifiait de *simple* et *pratique* s'avérait difficile d'application et quelques années avaient suffi à en amener la remise en question. Le nouveau conseil législatif n'était pas satisfaisant même si son comportement, sans être irréprochable, ne rappelait pas celui de ses prédécesseurs. En effet, l'absentéisme n'était pas le problème aigu⁴ décrit par les conseillers exécutifs pour justifier leurs demandes de nouvelles nominations. Et au lieu d'être un agent d'obstruction, le conseil, clamait l'opposition du moment, était d'une inquiétante docilité: *les tories* lui ont reproché en 1843 de ne pas s'être opposé au transfert de la capitale et d'une façon générale aux ministériels de l'heure; les *réformistes*, qui s'accommodaient

⁴ Une compilation des présences enregistrées dans les Journaux du Conseil législatif nous donne le tableau suivant:

Tableau IV. — RETRAITS ET NOMINATIONS ENTRE LE MOIS DE SEPTEMBRE 1843, ET
JUILLET 1847. CONFORMITÉ DES CARACTÉRISTIQUES POLITIQUES.

		Noms	Résidence	Année	Haut-Canada	Bas-Canada	Francophones	Anglophones	Réformistes	Conservateurs	Cause du retrait
Nominations		J. Morris	Brockville	1844	x			x	x		
		J. Neilson	Québec	1844		x	0		x		
		J. Gordon	Toronto	1845	x			x		x	
		H. Pinhey	March	1847	x			x		x	
		R. Matheson	Perth	1847	x			x		x	
		J. Ferrier	Montréal	1847		x		x		x	
		G. S. Boulton	Cobourg	1847	x			x		x	
	Total				5	2	1	6	2	5	
Retraits		Total			5	2	1	6	2	5	
		J. Fraser	Québec	1843		x		x		x	Démission
		R. J. Kimber	Trois-Rivières	1843		x	x		x		Mort
		W. W. Baldwin	Toronto	1844	x			x	x		"
		S. Washburn	Prince Edw.	1844	x			x		x	Démission
		W. H. Draper	Toronto	1845	x			x		x	"
		R. Dickson	Niagara	1846	x			x		x	Mort
		J. MacDonald	Johnston	1847	x			x		x	Annulation

bien de cette docilité lorsqu'ils faisaient partie du ministère, ne peuvent plus la tolérer lorsqu'ils s'aperçoivent que cette même chambre haute accepte maintenant la politique des ministères *conservateurs*. Il faut cependant attendre la formation de l'Institut canadien, le lancement de *L'Avenir*, la rentrée politique de Louis-Joseph Papineau et la crise du *Rebellion Looses Bill*, pour assister à la renaissance de la *question du conseil législatif électif* comme thème important de la vie politique canadienne.

	Nombre des conseillers	Présences possibles	Présences enregistrées %	% requis pour le quorum	Écart (%)
1841 —	23	1 497	796 — 53,4	43,5	+ 9,9
1842 —	29	841	364 — 43,3	34,5	+ 8,8
1843 —	35	1 973	875 — 44,3	28,6	+15,7
1844/5 —	34	2 441	1 152 — 47,2	29,4	+17,8
1846 —	34	2 006	930 — 46,4	29,4	+17,0
1847 —	36	1 626	763 — 46,9	28,0	+18,9

L'INCOMPATIBILITÉ DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE ET DE LA FORMULE NOMINATIVE: UNE INTERPRÉTATION DISCUTABLE.

A la fin de la courte session de 1848, aussitôt après la reconnaissance de la responsabilité ministérielle et la formation du ministère LaFontaine-Baldwin, Louis-Joseph Papineau redevenu député soumet la *question du conseil législatif électif* à l'attention de l'Assemblée: il demande sans succès s'il n'y aurait pas lieu de reconstituer la chambre haute selon les *vœux populaires*. Au début de la session de 1849, Papineau revient à la charge avec un projet formel demandant la révision élective de la constitution de la deuxième chambre; il ne se trouve que trois députés pour l'appuyer. Ce vote ne reflète toutefois pas la vigueur que prend déjà le mouvement en faveur des institutions électives. Depuis quelques mois les *démocrates* bas-canadiens par le truchement de l'Institut canadien et du journal *L'Avenir* se font les défenseurs et les propagandistes de ces thèses, et la crise provoquée par l'adoption du *Rebellion Looses Bill* donne bientôt de nouvelles dimensions à la question. Entre-temps, la situation économique dépressive assoyait une éventuelle révision constitutionnelle sur des bases plus démagogiques que celles d'abstraites idées politiques ou l'exemplarité européenne et américaine charriées jusqu'à ce moment par la presse *républicaine*. L'évolution de la conjoncture politique durant les

années 1849 et 1850 complète l'arsenal qui menace la quiétude de la chambre haute du Canada-Uni. Parti d'une position strictement théorique le projet devient à ce moment pour une portion du parti *tory* une solution politique et constitutionnelle qui leur permettrait de reprendre une partie du pouvoir dont le *gouvernement responsable* les a déposés.

Les deux groupes qui proposent désormais la réforme de la constitution de la chambre haute s'inspirent du modèle américain. Les *démocrates* bas-canadiens perçoivent comme un idéal de démocratie le système politique américain et souhaitent l'implanter au Canada; pour eux un système qui libère de l'Angleterre demeure le seul qui convienne à leur société d'Amérique. *The Montreal Gazette*, pour le compte d'une portion du parti *tory*, donne une perception tout à fait différente de la même réalité américaine: pour défendre sa thèse d'un conseil législatif électif et ses tendances annexionnistes, le journal présente la constitution américaine comme une transposition sur le continent américain d'une monarchie tempérée — le seul système qui puisse convenir à l'élite que croit représenter *The Gazette*. Le président des États-Unis devient un roi élu qui, parce que temporaire, ne peut présenter les inconvénients d'un monarque traditionnel mais qui en conserve tous les avantages. D'autre part, à cause des qualifications exigées de ses membres et de son élection par un collège électoral sélectif, le sénat américain ne représente-t-il pas les intérêts supérieurs du pays... tout comme la clientèle que s'attribue *The Montreal Gazette*? Cette double perception d'une même réalité prise comme modèle reflète deux idéologies politiques visant à assurer à des groupes socio-économiques rivaux la portion contestée du pouvoir politique détenu par un troisième élément. Les *démocrates* qui prétendent représenter les intérêts populaires veulent élargir la base du suffrage et soumettre au choix des électeurs le personnel politique des deux chambres, certains qu'ils sont d'avoir un appui plus important à ce niveau que leurs adversaires politiques; les *tories* que le *gouvernement responsable* a écartés du pouvoir se retrouvent en minorité dans la seule *branche* qu'ils croyaient encore contrôler, aussi veulent-ils une chambre haute à leur mesure.

En 1849, dans la déroute du parti *tory*, le conseil législatif électif apparaît tantôt comme le corollaire de l'annexion, tantôt comme une alternative à cette solution jugée trop radicale. Il semble que ce soit cette ambiguïté qui explique la mise à l'écart de ce projet de réforme

par la *British American League*. Les pressions des *démocrates* et de certains *conservateurs*, l'appui non équivoque accordé par Londres aux demandes de chambres hautes électives qu'on concède aux colonies du Cap et d'Australie et enfin la disponibilité des membres francophones du *grand ministère*, qui à une certaine époque de leur carrière politique ont défendu cette thèse, sont autant d'éléments qui poussent les conseillers exécutifs à envisager la possibilité de la réforme du conseil législatif à partir des premiers mois de l'année 1850. En mars, après plusieurs consultations et après les interventions discrètes de lord Elgin, le *grand ministère* en vient presque à un accord annulé par l'opposition inconditionnelle de Robert Baldwin, qui se fait le défenseur de l'intégrité de la constitution existante. Le 10 avril 1850, le *leader* haut-canadien, après avoir affirmé son « uncompromising hostility » au projet d'application du principe électif au conseil législatif, rédige une lettre formelle de démission qui doit prendre effet à l'occasion de l'introduction du projet à la chambre d'assemblée. Cette lettre de Baldwin confirme l'imminence de la décision et apporte un nouvel élément d'explication à sa démission quelques mois plus tard au moment même où la proximité des élections et l'agitation de l'opposition donnent une vigueur renouvelée à la question. Baldwin réussit à empêcher le cabinet de s'engager dès la session de 1850 dans la voie d'une réforme élective du conseil législatif, mais le projet avait provoqué une division chez les ministériels, division devenue évidente lors d'un débat en chambre. L'opposition chercha à exploiter la brèche et du même coup faisait du projet un thème particulièrement important.

Le conservatisme de certains éléments du *grand ministère* et les hésitations à propos des questions majeures provoquent la dislocation du parti réformiste haut-canadien. Les dissidents, les *clear grits* mettent au point un programme *radical* où figure la réforme élective de la chambre haute. La démission de Robert Baldwin durant la session de 1851 laisse Francis Hincks à la tête de la section haut-canadienne du ministère; la proximité des élections générales et la défection du *Globe* l'amènent à se rapprocher des *clear grits* qui lui apportent un organe de presse et lui évitent l'ouverture d'un nouveau front politique à la veille d'une campagne électorale. Les forces *libérales* coalisées remportent un succès électoral qui ne leur assure toutefois pas l'homogénéité souhaitée: les *clear grits* ont marqué des points dans le Haut-Canada et A.-N. Morin, le successeur de LaFon-

Tableau V. — LISTE DES CANDIDATS PROPOSÉS EN 1848. (*Papiers LaFontaine*, n° 1245.)

	Noms	Résidence	Anglophones	Francophones	Professions libérales	Seigneurs ou propriétaires	Affaires	Antécédents politiques	Remarques
Bas-Canada	F.-A. Quesnel	Montréal		x	x		0	x	— Note sur la distribution géographique. — A refusé en 1842.
	J. Bourret	Montréal		x	x		0	x	
	C. Langevin			x		x	x	x	
	J.-O. Turgeon	Terrebonne		x		x		x	
	Louis Méthot	Lotbinière		x		x	0	x	
	R. Jones	Rouville	x			x		x	
	G. Sav. de Beaujeu	Soulanges		x		x		x	
Haut-Canada	Peter Perry	Whitby	x				x	x	
	S. Mills	Hamilton	x			x			
	John Ross	Hasting	x		x	x			
	James Wylie	Lanark	x			x	x		
	S. Crane	Grenville	x			x	0	x	

NOTE: Le document portant le numéro d'inventaire 1248 présente S. Crane comme un homme d'affaires. Quesnel et Bourret sont des hommes d'affaires et banquiers bien connus; Méthot est également un homme d'affaires en vue.

taine, a fait des concessions verbales aux *démocrates* bas-canadiens, concessions que certains ministériels comme Joseph Cauchon voient d'un mauvais œil. Quelques semaines après l'ouverture de la session de 1852, le ministère, sous la pression des forces de l'opposition et de son aile *radicale*, endosse formellement le principe d'une chambre haute élective.

La concordance dans le temps entre la concession de la responsabilité ministérielle et la recrudescence des demandes pour l'obtention d'une seconde chambre élective après la sanction du *Rebellion Looses Bill* a fait écrire au professeur R. A. Mackay :

[...] The change to responsible government reduced the council to impotence⁵.

Le professeur Mackay situe les douze nominations faites par le gouverneur Elgin après la présentation du projet de loi controversé, conclut que les ministres, par crainte de voir le conseil refuser le bill, profitèrent du fait qu'une permission avait déjà été accordée pour augmenter le nombre des conseillers et demandèrent à lord Elgin la nomination de douze nouveaux conseillers.

Après examen, le scénario se révèle n'être pas exactement celui décrit par l'auteur de *The Unreformed Senate of Canada*. Les nominations de 1848-1849 avaient été suggérées par les ministres plusieurs mois avant que le *Rebellion Looses Bill* ne soit déposé : d'abord en mars 1848, ils proposaient la nomination de deux d'entre eux pour leur assurer un siège à la législature et, durant l'été de 1848, ils suggéraient douze autres candidats (voir Tableau V). De ce nombre dix seront effectivement nommés entre septembre 1848 et janvier 1849. Si nous ne discutons pas le caractère partisan des deux premières nominations, nous voyons cependant une tentative de réhabilitation de la chambre haute et un retour aux critères proposés par Sydenham dans les dix autres. En effet, on privilégie la richesse et la réussite, on met l'accent sur une meilleure distribution géographique des sièges et on atténue sensiblement l'importance de l'appartenance à une formation politique. Ces dix nominations paraissent effectivement moins partisans que celles faites entre 1842 et 1847. Les dix conseillers nommés sont des modérés qui étaient absents de la vie

⁵ R. A. MACKAY, *The Unreformed Senate of Canada*, rev. ed., Toronto, 1967, "Carleton Library", p. 28. L'interprétation du Professeur Mackay a été reprise par Shirley HART dans *The Elective Legislative Council in Canada under the Union: its role in the political scene* (M.A. Queen's, 1960).

Tableau VI. — COMPILATION DES VOTES ENREGISTRÉS AU MOMENT DE L'ADOPTION DES RÉSOLUTIONS MORIN, LE 31 MAI 1853.

MINISTÉRIELS*	Nombre	Les 18 votes sur les propositions ministérielles et sur des amendements			Les 7 votes enregistrés sur les propositions ministérielles						
		Votes contre la grille minist.	Total possible	%	Pour	Total possible	%	Contre	%	Abstent.	%
<i>Clear grits</i>	9	7	162	4,3	44	63	70,0	2	3,1	7	11,1
Anciens	3	2	54	3,7	13	21	61,9	1	4,8	7	33,3
Nouveaux	6	5	108	4,6	41	42	97,6	1	2,4	0	—
<i>Ministériels bas-canadiens</i>	31	67	558	12,1	124	217	57,1	38	17,5	55	25,3
Anciens	17	35	306	11,4	67	119	55,4	24	20,1	28	23,5
Nouveaux	14	32	252	12,7	57	98	57,4	14	14,3	27	27,5
<i>Réformistes modérés (H.-C.)</i>	10	6	180	3,3	33	70	47,1	2	2,9	35	50,0
Anciens	6	0	108	—	14	42	33,3	0	—	28	66,6
Nouveaux	4	6	72	8,3	19	28	67,8	2	3,6	7	25,0
Totaux	50	80	900	8,9	201	350	57,4	42	12,0	97	27,8

* D'après P. G. CORNELL, *The Alignment of Political Groups in Canada, 1841-1867*, U.T.P., 1962, p. 103.

politique active depuis quelques années au moins, deux d'entre eux avaient même été suggérés comme candidats au même poste par les *conservateurs*, enfin l'indication de l'affiliation politique qui s'était imposée comme unique renseignement à partir de 1844 disparaît de la note descriptive qui accompagne la recommandation des candidats auprès du *Colonial Office* au profit d'une sorte de description du statut social. Ce qui sera considéré comme les douze nominations scandaleuses nous apparaît au total comme un effort de restructuration du recrutement des conseillers législatifs et évidemment comme une réponse politique aux critiques formulées contre la chambre haute et les propositions faites par Papineau pour en modifier la constitution ⁶.

Si la *révolte tory* de 1849 a secoué le conseil législatif, elle n'a épargné ni le gouverneur ni le principe de la responsabilité ministérielle; les circonstances politiques expliquent que la chambre haute en sortit plus malmenée. Le changement de capitale et le vieillissement des conseillers, deux facteurs qui ont une incidence sur nombre des présences, s'ajoutent au boycottage entrepris par les conseillers *tory* après l'adoption du *Rebellion Looses Bill* pour expliquer l'absentéisme qui ternit l'image du conseil législatif et qui entrave son fonctionnement normal durant les sessions suivantes; entre-temps, l'exécutif se refusait à faire de nouvelles nominations qui auraient pu soulever des protestations.

Une fois la tempête passée et la prospérité revenue, le mouvement en faveur du conseil législatif électif se serait vraisemblablement résorbé comme la crise annexionniste si cette réforme n'avait été partie intégrante du programme politique d'un parti qui se voyait tout à coup catapulté au pouvoir. Les *clear grits* l'ont en effet ranimée en accédant au ministère après l'élection de 1851; A.-N. Morin l'a endossée et y a cru, tandis que

⁶ Il ne faut pas ignorer non plus l'attitude des conseillers législatifs en fonction durant ces années. En 1843, jaloux de leurs prérogatives, ils avaient retranché d'un projet de loi visant à assurer l'indépendance du parlement tout ce qui concernait la chambre haute, simplement pour en adopter un qui originait de leur chambre et qui exigeait des conseillers législatifs certaines prescriptions dont les plus significatives étaient une qualification foncière de £ 2 000 et l'interdiction de voter aux élections législatives. Ce projet, qu'une assemblée législative commandée majoritairement par LaFontaine et Baldwin endossa, ne fut pas sanctionné, au nom du respect de la prérogative royale, et revint devant la chambre haute durant la session de 1844-1845, pour être retiré en faveur d'un projet d'adresse où l'on suggérerait à la couronne de modifier l'*Acte d'Union* en ce sens, sinon que dans l'exercice de la prérogative royale on se conforme *bona fide* aux prescriptions suggérées. Même si cette adresse ne fut pas effectivement envoyée, il est raisonnable de croire, puisque le projet était de source réformiste, qu'on se sentait lié par ces conditions en choisissant de nouveaux conseillers.

Francis Hincks avait d'autres préoccupations et laissa faire. A l'automne 1852, ces trois composantes du ministère Hincks-Morin se sont entendues et soumettent un projet de révision de la constitution de la chambre haute sans trop insister, précisant qu'il s'agissait bien d'un document de travail qui ne faisait qu'ouvrir le débat. Les conseillers législatifs se sont alors vexés et se sont retirés en nombre suffisant pour entraver le fonctionnement normal de l'appareil législatif au moment même où ils commençaient à oublier l'affront du *Rebellion Looses Bill*. Entre-temps, la chambre haute s'était opposée au bill seigneurial et refusait d'étudier celui de l'augmentation de la représentation, se faisant du même coup de nouveaux ennemis qui reprenaient avec une certaine vraisemblance les accusations d'obstruction déjà portées contre les conseillers législatifs canadiens durant les années 1830. Dès lors le ministère se devait d'agir en demandant la nomination de nouveaux conseillers ou en se hâtant de faire modifier la constitution. Ayant choisi la deuxième alternative, il fit péniblement⁷ voter les propositions qu'il avait déjà déposées devant l'assemblée législative mais en ayant soin de les adoucir. Londres, à qui appartenait le pouvoir de modifier l'*Acte d'Union*, mit un certain temps à réagir et finalement remit à la législature canadienne le soin de légiférer. Survint la coalition libérale-conservatrice de 1854; les conservateurs haut-canadiens en endossant la totalité du programme législatif des ministres restants endossaient du même coup le projet de révision de la constitution du conseil législatif. Il semble que pendant quelques mois ce soit Morin qui ait gardé le projet vivant; quant à son tour il se retire et que Cartier, Cauchon et Chabot accèdent au ministère, John A. Macdonald écrit:

[...] Now that Morin is out, it is our intention to throw over his hobby and adjourn The Elective Council Bill for a year⁸. [...]

C'est donc accidentellement que Macdonald, Cartier, Cauchon et autres, les adversaires les plus acharnés du projet durant les sessions précédentes, se retrouvent réunis dans un ministère qui s'en fait le défenseur. De mars 1850 jusqu'à son adoption finale durant la saison de 1856, le projet aura été un fardeau que se transmettent les ministères qui se succèdent.

⁷ Une analyse sommaire des votes enregistrés au moment de l'adoption des résolutions Morin nous fait voir les tiraillements qu'elles ont engendrés chez les ministériels. Voir *Tableau VI*.

⁸ J. A. Macdonald à Henry Smith, le 27 janvier 1855 [J. K. JOHNSON, ed.], *The Papers of the Prime Ministers*, vol. I, *The Letters of Sir John A. Macdonald — 1836-1857*, Ottawa, PAC, 1968, p. 222.

LA LOI DE 1856.

Le projet formel présenté en 1852 par le ministère Hincks-Morin demeurait au total plus près de l'idéal républicain des *clear grits* et des *démocrates* bas-canadiens que du modèle proposé par *The Montreal Gazette*. La réforme devant s'appliquer en bloc exigeait le retrait simultané des conseillers nommés, elle prévoyait un mécanisme de dissolution de l'une ou l'autre ou des deux chambres en cas de conflit majeur, elle faisait du conseil un tribunal administratif et lui permettait d'élire son président, elle abolissait pour l'assemblée toute qualification foncière et appliquait à la chambre haute les mêmes conditions d'éligibilité (âge, domicile et citoyenneté) auxquelles ne s'ajoutait qu'une qualification politique, i.e., une appartenance passée à l'un ou l'autre des corps politiques énumérés. L'évolution qui se dessine dès lors contribue, à mesure que s'élargit le consensus autour du principe, à éliminer du projet toute saveur républicaine: l'adhésion définitive de Morin et de ses collègues en 1853, celle des *conservateurs* du Haut-Canada au moment de la formation de la coalition libérale-conservatrice, celle de Joseph Cauchon et de G.-É. Cartier au moment de leur entrée au cabinet en janvier 1855, enfin celle des conseillers législatifs eux-mêmes durant la session de 1856 marquent autant d'étapes dans l'affirmation de cette tendance.

Faisant allusion à la révision de la constitution du conseil législatif de 1856, Edmond Orban écrit:

Cette constitution nouvelle détonne manifestement dans un régime parlementaire de type foncièrement britannique⁹.

Bien sûr, le seul nom de conseil législatif électif n'est pas habituellement lié au système britannique, mais il ne faudrait pas confondre les réalités et les noms qu'on leur donne. Si nous faisons abstraction de la terminologie pour tenter d'évaluer l'importance réelle du changement, nous sommes forcés de conclure qu'il ne présente rien de particulièrement révolutionnaire, et qu'il s'accorde même avec un système de gouvernement britannique. Au niveau du personnel politique, une comparaison entre les exigences explicites de la nouvelle constitution et des exigences implicites de l'ancienne révèle une similitude de ton: le maintien en fonction des conseillers nommés, l'application progressive de la mesure, l'âge dont

⁹ Edmond ORBAN, *Le conseil législatif de Québec, 1867-1967*, Montréal, Bellarmin, [1967], Coll. « Essai pour notre temps », p. 30.

le minimum est fixé à 35 ans, les couches socio-économiques du recrutement que définit une qualification foncière élevée de £ 2 000, la durée du mandat fixée à 8 ans, la volonté maintes fois avouée d'assurer une distribution géographique équitable des sièges, l'indissolubilité de la chambre haute, etc. Au niveau des pouvoirs de la *nouvelle* chambre haute, rien de nouveau: le conseil ne peut toujours pas choisir son président et conserve strictement les mêmes pouvoirs, et les ministériels le précisent bien en soulignant que le statut du conseil législatif même élu est analogue à celui des lords britanniques. La seule chose qui ait vraiment changé, c'est donc le mode de sélection; les critères demeurent fondamentalement les mêmes et les pouvoirs ne sont nullement accrus. Au demeurant, si le changement *détonne* aussi *manifestement*, comment expliquer la majorité écrasante qui accepte le projet final dans une chambre d'assemblée où l'unanimité est si peu coutumière que les ministères se succèdent à un rythme alarmant? C'est probablement parce que la réforme ne houscule personne tout en permettant à chacun d'y voir ce qu'il veut bien y voir: le *démocrate* s'attache au nom du projet et la considère comme une première étape vers d'autres concessions de type républicain¹⁰; le *conservateur* y voit un moyen d'éviter le pire. Qu'il suffise de rappeler les propos de John A. Macdonald dans sa défense du projet ministériel:

[...] The most conclusive reason, disait-il, [...] which should induce the people and the majority of the House to adopt this reform was the danger to be apprehended from a single Chamber¹¹.

En 1856, c'est par la sauvegarde du bicamérisme que le ministère motive son action; quoi de plus britannique?

Pour compléter les déclarations des hommes politiques dans l'évaluation de la loi modifiant la constitution de la chambre haute du Canada-Uni, nous avons tenté une analyse de l'évolution de la composition de cette chambre de 1841 à 1866. Cette analyse portant sur quelque cent quarante conseillers nommés ou élus s'appuie sur une compilation de la fréquence de certaines caractéristiques prises comme indices. A ce stade-ci, nous n'avons pas classé individuellement les conseillers législatifs dans divers groupes socio-économiques, de telle sorte que les quelques caractéristiques que nous avons retenues peuvent à l'occasion se retrouver chez

¹⁰ Encore que les mots « conseil législatif électif » soient disparus du titre de la loi.

¹¹ Head à Labouchere, le 19 mai, 1856, RG 7 / G 12, vol. 66.

un même individu¹². Nous avons accepté comme un signe valable de la probabilité des hypothèses que nous proposons l'importance relative des différentes caractéristiques.

Considérée dans son ensemble et eu égard aux caractéristiques retenues, la composition du conseil législatif varia peu sous l'Union, exception faite de l'appartenance aux milieux financiers qui enregistre une hausse

Tableau VII. — DONNÉES GÉNÉRALES.

	Nombre de conseillers	Nombre de conseillers élus	Professions libérales		Milieux d'affaires		Finance		Seigneurs ou grands propriétaires		Francophones	
			N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
*1841	23		9	43	14	61	6	26	6	26	6	26
1842	29		11	38	17	59	7	24	10	34	7	24
1843	36		15	42	18	50	8	22	16	44	10	28
1847	37		14	38	20	54	9	24	12	32	9	24
1849	46		19	41	27	59	15	32	20	44	15	34
1852	41		16	39	26	63	15	36	12	30	14	34
1855	44		20	45	29	66	16	36	12	27	16	36
1856/7	50	12	22	44	31	62	19	38	11	22	15	30
1858	55	24	26	47	38	70	23	42	9	16	19	34
1860	62	36	29	47	37	60	25	40	7	11	19	31
1862	71	47	31	44	45	63	31	44	11	15	24	34
1864	69	48	29	42	42	61	32	46	7	10	23	33
1865/6	65	48	27	42	39	60	30	47	6	9	21	33

NOTE: Les années retenues sont celles où un groupe de nouveaux conseillers est nommé ou élu.

¹² Ces caractéristiques sont celles que les conseillers présentaient au moment de leur accession à la chambre haute, étant donné que ce poste pouvait permettre, par exemple, l'accès au bureau de direction de certaines entreprises et, conséquemment, modifier le profil social de l'individu.

continue: affectant un peu plus qu'un cinquième des effectifs en 1843, cet élément se retrouve chez la moitié des conseillers à la fin de la période, et ce phénomène peut s'expliquer par l'évolution particulièrement rapide de ce secteur d'activité et la définition que nous en avons acceptée¹³. D'autre part, la transformation de la tenure seigneuriale rend difficile l'évaluation du sort fait à la grande propriété, d'autant plus que la transformation de la structure économique a pu contribuer à en diminuer le prestige; toutefois, si nous tenons compte des données que nous possédons, cette caractéristique accuse un recul à partir de 1849, ne se retrouvant que chez un dixième des effectifs globaux à la fin de la période. Les autres définisseurs généraux ne semblent pas affectés par l'électivité du conseil: l'appartenance aux professions libérales se maintient aux environs de 45%, l'appartenance aux milieux d'affaires à 60% avec des variations occasionnelles de 10% en plus ou en moins, les francophones se situent pour leur part autour de 30% (le léger gain qu'ils enregistrent dans les élections est neutralisé à peu de choses près par la longévité des conseillers anglophones nommés). A en croire les données générales, la loi de 1856 n'aurait eu qu'un effet négligeable sur le caractère socio-économique du recrutement (voir Tableau VII).

Une observation plus poussée des données compilées révèle que l'électivité des conseillers législatifs produit des effets différents selon la section de la province que nous observons (voir Tableaux VIII et IX). Dans le Bas-Canada, l'appartenance aux professions libérales canadiennes-françaises semble nettement favorisée par la réforme électorale. Au moment où la fréquence de cette caractéristique atteint un sommet pendant la période nominative, elle atteint tout juste 40% du nombre des conseillers en titre; après 1856, cette proportion demeure toujours supérieure à 60% des conseillers élus, ce qui porte en 1864 à près de 60% des effectifs globaux (nommés et élus) le nombre des conseillers bas-canadiens qui affichent cette caractéristique. Cette avance de l'appartenance aux professions libérales s'enregistre aux dépens de l'appartenance aux milieux d'affaires et particulièrement aux milieux d'affaires anglophones. Durant la période nominative, l'affiliation aux milieux d'affaires s'applique à plus de 65% des conseillers bas-canadiens; cette caractéristique n'affectera pas la moitié

¹³ Nous avons défini les milieux financiers comme ceux des banques, compagnies d'assurances, de prêts et de chemins de fer.

Tableau VIII. — BAS-CANADA.

	Nombre total des conseillers	Nombre de conseillers nommés	Nombre de conseillers élus	Professions libérales + Canadiens français		Professions libérales + Canadiens français + élus		Milieux d'affaires		Milieux d'affaires + élus		Milieux d'affaires + anglophones + élus			
				N/T	%	N/T	%	N/T	%	N/T	%	N/T	%		
1841	12	12		5/12	42			8/12	66			6/12	50		
1842	14	14		5/14	36			10/14	71			7/14	50		
1843	17	17		6/17	35			11/17	65			7/17	41		
1847	17	17		5/17	29			11/17	65			7/17	41		
1849	23	23		9/23	39			15/23	64			7/23	30		
1852	20	20		8/20	40			14/20	70			8/20	40		
1855	23	23		8/23	35			16/23	70			9/23	39		
1856/7	25	19	6	10/25	40	3/6	50	18/25	72	3/6	50	10/25	40	1/6	17
1858	29	17	12	15/29	52	9/12	75	20/29	69	5/12	42	10/29	34	1/6	8
1860	32	14	18	17/32	53	12/18	67	20/32	62	8/18	44	12/32	37	4/18	22
1862	37	13	24	21/37	57	16/24	67	23/37	62	12/24	50	13/37	35	5/24	21
1864	34	10	24	20/34	59	15/24	62	18/34	53	10/24	42	9/34	29	5/24	21
1865/6	32	8	24	18/32	56	15/24	62	16/32	50	9/24	37	10/32	31	5/24	21

des effectifs élus après 1856 et tombera à moins de 40% en 1865. Les anglophones bas-canadiens appartenant aux milieux d'affaires fournissaient environ 40% du contingent bas-canadien durant la période nominative; après 1856, ils n'obtiennent jamais plus du cinquième des sièges disputés tous les deux ans et, en 1858, un seul conseiller élu sur une possibilité de douze réunissait ces deux caractéristiques. L'appartenance aux milieux financiers (banques, assurances, chemin de fer, etc.) accuse un recul progressif à partir de l'application du principe électif, affectant près de la moitié des conseillers bas-canadiens en 1857, elle ne touche que 37% d'entre eux en 1865, et ce à l'encontre de la tendance générale à la hausse. Dans le Haut-Canada, la présence des milieux financiers s'accroît, continuant la poussée durant la période nominative, et ce malgré l'oscillation de la courbe des milieux d'affaires en général. A la fin de la période nominative, ce définitif affectait moins de 30% des conseillers haut-canadiens; en 1865, soit dix années plus tard, cette proportion atteint 60%. La neutralité des données générales vient donc de l'affirmation de tendances inverses enregistrées dans chacune des deux anciennes provinces. Tandis que le Haut-Canada tend à faire de la chambre haute le rempart de la haute finance, le Bas-Canada se retourne vers ses élites traditionnelles: les professions libérales.

La révision constitutionnelle de 1856 qui modifiait le mode de recrutement du personnel politique de la chambre haute pouvait sembler plus spectaculaire que celle que nous avons décelée dans l'*Acte d'Union*. En pratique, elle ne fait qu'institutionnaliser la tendance qui s'était manifestée en fixant pour les candidats aux élections du conseil législatif des normes que ne pouvaient satisfaire que ceux à qui l'on réservait déjà la chambre haute. La diversification régionale des caractéristiques du recrutement fut un effet secondaire que le retour à la formule nominative pour le sénat canadien et le conseil législatif québécois vint corriger en 1867.

Tableau IX. — HAUT-CANADA.

	Nombre total des conseillers	Nombre de conseillers nommés	Nombre de conseillers élus	Professions libérales		Professions libérales + élus		Milieux financiers		Milieux financiers + élus		Milieux d'affaires		Milieux d'affaires + élus	
				N/T	%	N/T	%	N/T	%	N/T	%	N/T	%	N/T	%
				1841	11	11		5/11	45			2/11	18		
1842	15	15		6/15	40			2/11	13			7/15	47		
1843	19	19		9/19	46			3/19	16			7/19	37		
1847	20	20		8/20	40			3/20	15			9/20	45		
1849	23	23		10/23	43			5/23	22			12/23	52		
1852	21	21		8/21	38			5/21	24			12/21	57		
1855	21	21		9/21	43			5/21	24			13/21	62		
1856/7	25	19	6	12/25	48	4/6	67	7/25	28	1/6	17	13/25	42	1/6	17
1858	26	14	12	13/26	50	7/12	58	10/26	38	6/12	50	18/26	69	6/12	50
1860	30	12	18	15/30	50	10/18	56	12/30	40	8/18	48	17/30	57	11/18	61
1862	34	11	23	14/34	41	10/24	43	16/34	47	12/24	52	22/34	65	16/24	69
1864	35	11	24	12/35	34	8/24	33	19/35	54	15/24	62	24/35	69	18/24	75
1865/6	32	8	24	12/32	37	8/24	33	19/32	59	15/24	62	23/32	72	18/24	75