

Les fruits de la Conférence de Québec de 1864

Henri Brun

Number 119, Fall 2014

La conférence de Québec de 1864 revisitée

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/72702ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Éditions Cap-aux-Diamants inc.

ISSN

0829-7983 (print)

1923-0923 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brun, H. (2014). Les fruits de la Conférence de Québec de 1864. *Cap-aux-Diamants*, (119), 32–34.

LES FRUITS DE LA CONFÉRENCE DE QUÉBEC DE 1864

par Henri Brun

On dit parfois que la fédération canadienne a été conçue à Québec, le 27 octobre 1864, au terme de ce qu'il est convenu d'appeler la Conférence de Québec. Cette affirmation est juste à plusieurs égards, mais à la condition d'avoir alors à l'esprit l'entente fédérative conclue en cette occasion, et qui est devenue loi trois ans plus tard, en 1867, et non pas la fédération canadienne que nous connaissons aujourd'hui. Car cette dernière est aussi le résultat d'une évolution qui s'est faite par la suite dans un sens parfois peu compatible avec ce qui avait été convenu en 1864. La Conférence de Québec de 1864 fut le théâtre d'une entente entre plusieurs gouvernements, sur la création d'une véritable fédération, de nature fondamentalement binationale.

QUÉBEC 1864

UNE FÉDÉRATION CONSENSUELLE

La fédération canadienne a vu le jour le 1^{er} juillet 1867, lorsque est entré en vigueur le *British North America Act, 1867*. Ce dernier était une loi du Parlement de la Grande-Bretagne, sanctionnée par la reine Victoria le 29 mars 1867 et qui fut en 1982 rebaptisée Loi constitutionnelle de 1867. Il apparaît donc, à première vue, que la fédération canadienne est l'enfant d'une œuvre législative britannique. Du point de vue du droit, de la stricte légalité des choses, une loi britannique



John A. Macdonald (1815-1891). Photographie de William Notman, 1863. (Musée McCord, Archives photographiques Notman, 107952.1).

devait ainsi présider à la naissance de la fédération canadienne, car les provinces qui voulaient se fédérer étaient alors des colonies britanniques qui, à ce titre, n'avaient pas le pouvoir d'adopter des lois de portée extraterritoriale. Mais en fait, il en va tout autrement de la paternité de la fédération canadienne, tant en ce qui regarde la réalité constitutionnelle qu'en ce qui concerne la réalité historique. Pour ce qui est de l'histoire, celle-ci montre clairement que la substance de ce qui a été adopté et sanctionné à Londres en 1867, avait déjà été convenue à Québec en 1864. Les 72 résolutions votées à la Conférence de Québec de 1864, par les

représentants des quatre provinces originaires de la fédération canadienne, avaient en effet déjà formulé l'essentiel du régime fédératif de 1867. Ni les délibérations de la Conférence de Londres de cette dernière date, ni les brefs débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi britannique de 1867 n'ont apporté de modifications vraiment significatives à l'entente de 1864.

Il en va de même du point de vue constitutionnel. La question de l'origine de la fédération canadienne s'est posée dès qu'il fut question d'apporter des modifications au régime originaire. Or, il fut vite convenu que le Parlement de Londres n'allait pas procéder à de telles modifications sans l'accord du Canada. Quant à savoir qui, des provinces ou

des autorités fédérales, devait exprimer cet accord, la pratique démontre qu'en général Londres s'abstint de légiférer sur le fédéralisme canadien sans l'assentiment des provinces. En 1981, enfin, la Cour suprême du Canada a reconnu formellement que pour modifier la constitution fédérative du Canada, le Parlement de Londres devait pouvoir s'appuyer sur un « degré appréciable de consentement provincial ».

Le vocable « pères » de la fédération, souvent utilisé pour désigner les représentants des provinces présents à la Conférence de Québec de 1864, est donc fondé. Ce sont eux qui, par leur

consentement, ont engendré la fédération canadienne. Celle-ci est née de la décision de provinces de s'unir et les autorités fédérales qui ont découlé de cette décision sont leurs créatures.

QUÉBEC 1864 UNE FÉDÉRATION VÉRITABLE

Le régime canadien qui a été mis sur pied en 1864 a alors été nommé confédération. Longtemps par la suite ce fut le cas, et même encore aujourd'hui il en est parfois ainsi. En réalité, cette désignation est erronée. Le régime convenu en 1864 était de nature fédérative : il unissait des provinces en vertu d'une constitution interne et non des États indépendants en vertu d'un traité international. L'imprécision des concepts de fédération et de confédération au XIX^e siècle explique cette méprise.

À l'inverse, certains ont prétendu que le régime de 1864 était trop centralisé pour pouvoir être considéré comme fédératif. Tel n'est pas notre avis, tant en ce qui regarde les intentions exprimées par les concepteurs du régime qu'en ce qui a trait aux principes de base et l'état du régime convenu.

Pour ce qui est des intentions, celles manifestées expressément par les représentants du Québec écartent complètement l'hypothèse qu'ils aient pu participer, même inconsciemment, à la création d'un régime unitaire quelconque. Le principal d'entre eux, George-Étienne Cartier, s'est en effet constamment opposé au désir du principal représentant de l'Ontario, John Alexander Macdonald, de créer une union législative.

L'intention fédérative des « pères » de 1864 s'est également exprimée par la négative, par la renonciation explicite des tenants de l'union législative à leur objectif. Ceux-ci ont admis en effet que l'adhésion du Québec au projet exigeait le choix d'une union de nature fédérative, qui laisserait à ce dernier le pouvoir de décider seul en certaines matières. C'est ainsi que les deux premières résolutions votées à Québec, en 1864, affirment que l'union convenue est « une



Comité judiciaire du Conseil privé de Londres. (*Illustrated London News*, 11 avril 1846).

union fédérale », afin de « protéger les intérêts des diverses provinces ».

Le régime conçu en 1864 respecte par ailleurs ce qu'on appelle le principe fédératif. Il partage entre des parlements provinciaux et un parlement fédéral des compétences législatives authentiques, originaires et non déléguées. Ce partage relève d'une constitution supralégislative, donc à l'abri de l'empiètement unilatéral, et dont l'interprétation relève d'un tribunal neutre, le comité judiciaire du Conseil privé de Londres.

Le poids des compétences respectivement attribuées aux parlements provinciaux et fédéral n'est pas non plus

de nature à mettre en doute le caractère fédératif du régime imaginé en 1864. Dans le contexte de l'époque, les matières conservées par les provinces et celles dévolues aux autorités fédérales ne font pas montre d'un déséquilibre qui répugnerait à la nature fédérative du régime. Bref, c'est une vraie fédération que les pères de la fédération ont édifiée en 1864.

QUÉBEC 1864 UNE FÉDÉRATION BINATIONALE

La Conférence de Québec de 1864 a donné lieu à une entente entre quatre provinces : le Québec, l'Ontario, la Nou-

velle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Mais cette entente à quatre était en même temps une entente entre deux peuples, les Canadiens français catholiques du Québec et les Canadiens anglais protestants de l'Ontario. Plusieurs données relatives à la Conférence de 1864 et certains éléments de l'entente elle-même confirment ce fait.

Dès le début de la Conférence, il fut décidé que le Québec et l'Ontario, unis depuis 1840 en une seule province, allaient être considérés comme deux provinces s'exprimant chacune pour elle-même. Et, de fait, le texte des 72 résolutions adoptées à la Conférence traite toujours le Québec et l'Ontario comme des membres distincts de la fédération.

Le facteur qui contribua le plus à la tenue de la Conférence de Québec et à l'avènement de la fédération canadienne fut d'ailleurs, justement, l'échec du Canada de 1840 réunissant le Québec et l'Ontario. C'était d'abord pour le Québec et l'Ontario qu'un nouveau régime constitutionnel devait être trouvé en 1864. Cette cause première des négociations de 1864 fait bien ressortir le caractère binational de l'entente à laquelle on allait parvenir. Ce sont d'ailleurs les représentants du Québec et de l'Ontario, sous l'égide des George-Étienne Cartier et John A. Macdonald, qui ont joué les rôles principaux dans l'élaboration de l'entente de 1864. Aidé de Thomas Chapais et d'Hector Langevin, Cartier s'est employé à faire en sorte que le régime tienne compte des intérêts nationaux du Québec. Nous l'avons déjà souligné, c'est précisément pour cette raison que Macdonald et les représentants de l'Ontario ont abandonné leur désir premier de négocier une nouvelle union législative.

Le régime constitutionnel élaboré à Québec en 1864 apparaît donc dans son ensemble comme le résultat d'un compromis entre deux peuples, pour, en particulier, assurer la protection de l'identité culturelle du Québec. Certaines composantes de l'entente font voir



La Loi constitutionnelle de 1982. Le document inclut la Charte canadienne des droits et libertés. (Bibliothèque et Archives Canada).

cette dimension binationale de la fédération envisagée. En matière religieuse, par exemple, des garanties réciproques sont échangées entre le Québec et l'Ontario au sujet de la confessionnalité des écoles. En matière linguistique, des obligations particulières sont imposées au Québec et aux institutions fédérales en ce qui regarde la langue des lois et celle des tribunaux. Mais ce qui exprime le plus manifestement le caractère binational du régime fédératif conçu à Québec en 1864, c'est le fait que la compétence en matière de droit civil, garantie au Québec par l'Acte de Québec de 1774, y ait été attribuée aux provinces plutôt qu'aux autorités fédérales. Parmi les résolutions votées en 1864, il en est d'ailleurs une qui protège particulièrement le Québec à propos du maintien du droit civil français dans la province. Il fallait donc croire, à la lumière de ce qui précède, que le « degré appréciable de consentement provincial », requis pour modifier la constitution fédérative du Canada, devait inclure le consentement du Québec.

La Conférence de Québec de 1864 est l'événement historique qui permet le mieux de comprendre la nature véritable du régime constitutionnel canadien entré en vigueur en 1867. Elle permet de comprendre que ce régime provenait d'un pacte, d'un contrat entre des provinces, avant de reposer sur une loi anglaise. Elle permet de comprendre que ce pacte était authentiquement fédératif, et non pas un quelconque régime unitaire que les provinces originaires n'auraient pas su reconnaître. Elle permet enfin de savoir que la fédération issue de ce pacte possédait une dimension binationale essentielle. Si certaines de ces caractéristiques peuvent sembler mal correspondre au fédéralisme canadien d'aujourd'hui, ce n'est pas en raison des origines de celui-ci, mais plutôt en raison de son incapacité ou de son refus d'évoluer de manière à rester fidèle à ses engagements de 1864. ■

Henri Brun, Ad. E., LL.D., est professeur associé à la Faculté de droit de l'Université Laval.