

Bulletin d'histoire politique

Le Rapport Durham et les origines du gouvernement responsable au Canada

Ged Martin



Volume 6, numéro 3, printemps 1998

Genèse et historique du gouvernement responsable au Canada :
1848-1998

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1063667ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1063667ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Association québécoise d'histoire politique
Comeau & Nadeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (imprimé)

1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Martin, G. (1998). Le Rapport Durham et les origines du gouvernement responsable au Canada. *Bulletin d'histoire politique*, 6(3), 33–51.
<https://doi.org/10.7202/1063667ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1998

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Le Rapport Durham et les origines du gouvernement responsable au Canada (1).



Ged Martin

Centre d'études canadiennes, Université d'Édimbourg

Le 29 mai 1838, sur un cheval blanc et en uniforme militaire, lord Durham entre à Québec avec les pouvoirs exceptionnels de Capitaine général et Gouverneur-en-chef des provinces britanniques de l'est de l'Amérique du nord britannique, et «High Commissioner for the adjustment or certain important questions [...] respecting the form and future government» du Bas et du Haut-Canada, à la suite des Rébellions de 1837 (2). Le 9 octobre 1838, il annonce sa démission après avoir appris que sa décision d'exiler les chefs rebelles avait été renversée à Londres, puis il quitte le Canada le 1er novembre. Le 8 février 1839, le *Times* débute la publication non autorisée de son *Report on the Affairs of British North America*. Durham y recommande l'union des Canadas, avec une éventuelle extension à toutes les provinces. Il suggère aussi, en termes généraux, que les colonies devraient gérer leurs affaires internes. Plus spécifiquement, il recommande que le Canada soit développé en tant que société anglophone avec des politiques favorisant l'anglicisation des francophones (3).

S'en tenir à l'explication simpliste de *post hoc ergo propter hoc* (4) nous suggère que le rapport est bel et bien la *Magna Carta* du Second empire britannique (5). Les Canadas ont effectivement été unis en une seule province deux ans plus tard, et les bases de la Confédération placées en une génération. Une forme de gouvernement responsable local est instauré au Canada-uni en 1848, une expérience similaire ayant été conduite quelque temps plus tôt en Nouvelle-Écosse. Mais, depuis quelques décennies, certains historiens, parmi lesquels je me place, se sont attaqués à ce présumé lien de cause à effet. Il a été avancé que les ministres britanniques avaient peu d'alternatives à une union des Canadas en 1839-1840 et que, s'il en est, l'endossement de leur représentant controversé et discrédité a été une source

d'embarras, alors que la période de 28 ans entre le rapport de 1839 et l'Acte de l'Amérique du nord britannique de 1867 est certainement trop grande pour justifier la conviction en une grande stratégie impériale. En ce qui concerne un lien possible entre les idées de Durham sur le gouvernement responsable et son application, il a été démontré que le système qui se développe au Canada à la fin des années 1840 diffère considérablement de l'esquisse sommaire faite par Durham, principalement dans son abandon explicite de l'anglicisation et son acceptation d'une forme de partenariat entre les Canadiens français et anglais (6).

L'étude du personnage nous aide à mieux comprendre les événements. John George Lambton, premier comte de Durham, est un personnage d'une grande importance sociale et politique en Grande-Bretagne. Il est reconnu pour son caractère prompt et difficile, mais également pour le nombre de ses partisans parmi les libéraux radicaux. Il entre dans le cabinet libéral du second comte Grey (son beau-père) en 1830, mais donne sa démission en mars 1833 pour devenir une sorte de franc-tireur politique. Le 22 juillet 1837, devant ses appuis et devant l'obligation d'envoyer au Canada un homme fort, lord Melbourne (successeur de Grey comme premier ministre) demande à Durham de rendre un «great and important service to her Majesty, her Ministers, and the country» en allant au Canada où «by the exertion of great abilities, by great prudence, judgment and discretion [...] and by judicious concessions, a catastrophe might not only be postponed, but prevented» (7). En dépit de la pression et des flatteries, Durham est d'abord déterminé à avoir «nothing to do with the settlement of that unfortunate question» (8). C'est seulement à l'arrivée des nouvelles des rébellions canadiennes, en décembre 1837, qu'il accepte ces pouvoirs dictatoriaux.

Ses partisans avaient l'espoir que Durham, appuyé par son énorme prestige, réussirait dans son but avoué «to leave behind me such a system of government as may tend to the general prosperity and happiness of one of the most important portions of her Majesty's dominions». Durham était non seulement inhabituellement modeste, mais tout aussi constitutionnellement dans l'erreur lorsqu'il parle de son intention «to be the humble instrument of conferring upon the British North American Provinces [...] a free and liberal constitution» (9). Quelque structure qu'il voudrait implanter devrait avoir l'accord du Parlement britannique, mais si le Capitaine général, Gouverneur-en-chef et Haut commissaire pouvait effectuer un miracle, il serait improbable qu'une faction à Westminster chercherait à prolonger l'agonie du Canada en offrant de l'opposition. Melbourne, comme toujours pessimiste, prévoit que Durham va concocter un arrangement général pour

ensuite mieux blâmer d'autres pour son échec inévitable (10). Personne ne croit que Durham part pour toujours en exil: Lord Howick, le fils aîné du second Comte Grey et Secrétaire aux colonies depuis 1846, prédit qu'il reviendra avec les plus fortes prétentions sur de hautes fonctions (11). Cependant, ce qui est clair en janvier 1838, c'est qu'on s'attend à ce que Durham reste au Canada assez longtemps pour gouverner le pays, et non simplement pour y faire une courte visite et ensuite produire un rapport général recommandant à d'autres des actions à prendre. L'importance du rapport Durham de 1839 dans les archives historiques est un sous-produit de l'effondrement rapide de la mission Durham en 1838.

Rapidement, la mission connaît des problèmes. Malgré l'urgence de la crise, Durham repousse son départ de trois mois. Il en profite pour rassembler un important attirail, incluant même des instruments de musique, ce qui fait dire à Sydney Smith que Durham est allé faire des ouvertures au peuple canadien (12). Alors qu'on pouvait prétendre qu'une manifestation de magnificence pourrait impressionner les factions rebelles coloniales, Durham fait preuve de peu de jugement en nommant Thomas Turton, principal figurant d'un scandaleux divorce, comme son adviseur légal et, pire encore, en accueillant parmi son entourage le théoricien colonial Edward Gibbon Wakefield, qui a purgé une peine de prison pour avoir kidnappé une héritière de 15 ans et l'avoir forcé à l'épouser (13).

Le cours des événements qui détruisirent la mission débute peu après l'arrivée de Durham à Québec. Une politique éclairée aurait sans doute été une amnistie au Bas-Canada, où la sympathie pour le soulèvement est si étendue qu'il y a peu d'espoir d'obtenir une condamnation du jury. Une amnistie générale pour l'habitant serait le geste d'un homme d'État en position de force. Malheureusement, la situation est compliquée par l'existence de prisonniers qui ont été des meneurs de la révolte: les libérer aurait fait passer un geste de clémence pour un aveu de faiblesse. Le 28 juin, Durham émet une ordonnance d'exil pour huit de ces leaders vers la colonie pénale des Bermudes, ajoutant qu'ils seraient pendus s'ils revenaient au Canada. Une menace semblable est émise contre les 12 autres chefs rebelles qui ont fui aux États-Unis. Durham est furieux que ce problème n'ait pas été réglé avant son arrivée: «They ought never to have been left for me», une position que même ses critiques partagent (14)».

Néanmoins, l'ordonnance d'exil est une bévue des plus étonnantes méritant amplement le commentaire d'un des détracteurs de Turton, à savoir que «his law is not a job better than his morals» (15). Les ordres de Durham

étendent son autorité sur Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard, mais ne lui donnent aucune autorité, directement ou indirectement, sur les Bermudes. Dire, comme certains défenseurs de Durham l'affirment, qu'il y a «one or two legal flaws» (16) dans l'ordonnance est passer à côté de la réalité: un soldat ou un fonctionnaire qui se serait occupé des prisonniers une fois aux Bermudes aurait agi sans autorité légale et aurait pu être poursuivi pour agression. Une fois que l'illégalité de l'ordonnance est évidente, la responsabilité immédiate du gouvernement de Londres est de voter une loi d'indemnité pour protéger jusqu'à son plus humble fonctionnaire contre la bourde de son haut-commissaire. Dénoncer Melbourne pour son ignoble reddition (17) est encore une fois à côté de la question, car il ne pouvait qu'établir la législation nécessaire dans des termes que la Chambre des lords était prête à accepter, ce qui inclut un désaveu de l'action de Durham. S'il avait existé quelque chance de persuader les adversaires politiques de Durham d'endosser ce geste *ultra vires*, elle a été écartée par la menace imprudente de pendaison sans procès. Même à une période reconnue pour son manque de scrupule au sujet de la peine capitale on est offensé de voir que la peine de mort peut être imposée si facilement: Lord Brougham, rival de Durham, l'a comparé à la «*Jeddart justice*», la loi de pendaison des frontières écossaises (18).

Le 9 octobre 1838, Durham publie une proclamation aux Canadiens où il défend sa politique et annonce son retour en Grande-Bretagne (19). Ses critiques ont montré ce retour comme étant une erreur de jugement dans l'état de fragilité où se trouve alors le Canada; ils ont blâmé Durham pour la reprise des rébellions au Bas-Canada quelque temps après son départ, le 1er novembre. Même si Durham a l'intention d'être «the plaintiff & not the defendant» (20), il a tôt fait de constater que sa tentative de retour triomphal est minée par la reprise de la crise au Bas-Canada: «he ran away from Canada with a full knowledge that Confusion was impending», écrit sir Robert Peel avec dédain (21). Les rapports entre les ministres libéraux et un Durham blessé et colérique sont également glacials: Durham ne peut oublier que «I was the Equal of them all, & superior of many of them» (22). Il va aussi loin que de répliquer aux attaques contre Turton en menaçant de demander une enquête officielle sur les effets de l'adultère dans la vie publique, une attaque voilée contre le premier ministre Lord Melbourne, qui était notoirement indifférent à ce qui allait devenir la morale victorienne. L'atmosphère politique était donc difficilement favorable à un débat philosophique sur les théories de gouvernement colonial de Durham.

Pourtant, en décembre 1838, Durham parie son avenir politique sur sa promesse d'un rapport sur le Canada qui, affirme-t-il au gouvernement,

donnerait «all the information which you can require in order to enable you to form a correct opinion as to the state of the North American provinces» (23). À très court terme, cela lui permet de tenir un silence digne et menaçant, mais au prix d'un engagement de sa part à produire ce qui devra être un document exceptionnel. («Lord Durham is going to produce a plan & hopes & intends to redeem himself», écrit Lord Howick après une conversation avec Edward Ellice, l'éminence grise des politiques libérales (24).) Dans les circonstances, le défi est énorme. Le seul texte du rapport est l'équivalent d'une thèse de doctorat moderne, une immense mission à entreprendre dans un laps de temps de deux mois. Il est évident que les idées de Durham sont encore en formation: «On my first arrival in Canada, I was strongly inclined to the project of a federal union», écrit-il, avant de décrire le processus par lequel il «became aware [...] of great practical difficulties» sur le chemin d'un tel projet (25). C'est là une description honnête d'un processus d'évolution d'idées, mais rien pour conférer un statut d'autorité à ses déclarations, et le court laps de temps à sa disposition rend plus difficile la production d'un document suivi et cohérent. Arthur Maheux observe qu'«il y a contraste, dans le rapport de Durham, entre la première partie et les conclusions, la première partie étant plus sympathique, les conclusions l'étant moins, aux Canadiens français» (26). Durham n'a simplement pas vécu assez longtemps au Canada pour connaître les fondements nécessaires pour juger du problème. De plus, la grande magnificence de sa mission l'a éloigné des colons: il n'a passé que trois semaines, en juillet 1838, à voyager entre Montréal et le Haut-Canada, dans ce qui ressemblait alors à une procession royale. Un critique a cruellement affirmé que beaucoup de temps et d'ennuis auraient été évités si Durham s'était simplement enfermé quelque part à Londres avec une pile d'ouvrages de référence et s'il n'avait pas du tout visité le Canada.

Ainsi, le statut mythique d'autorité attribué au rapport Durham peut se voir comme une acquisition hautement rétrospective. À ce moment, son auteur est un personnage controversé, largement jugé comme ayant échoué dans sa mission cruciale. Le rapport n'est pas aidé non plus par sa publication non autorisée dans le *Times* plus tôt en février 1839, une violation des procédures officielles qui était de beaucoup plus choquante au milieu du 19^e siècle que ce n'est le cas à la fin du 20^e.



Quelles sont les propositions de Durham? Ses vues sur le gouvernement responsable doivent être prises comme une partie d'un ensemble dont les éléments-clés incluent une union des Canadas, une politique d'anglicisation

dirigée contre les Canadiens français et un programme de colonisation massive inspiré des idées de Wakefield. En outre, l'argument de Durham voulant que la colonisation allait «extend the demand for British manufactured goods» (27) suggère qu'il n'envisage pas de changement majeur dans la politique commerciale britannique: à plusieurs égards, 1839 est la dernière année où il est possible pour un libéral de traiter de l'évolution de la politique coloniale sans tenir compte de la possibilité de l'établissement du libre-échange. Il est nécessaire de noter que la structure des idées de Durham se rapproche de ce qui peut être vu comme une camisole de force bâtie à l'aide d'un sévère contrôle métropolitain autour de larges aspects de l'économie et de la société canadiennes.

L'extrême simplicité des propositions de Durham au sujet du gouvernement responsable devrait être suffisante pour éveiller nos soupçons. «It needs no change in the principles of government, no invention of a new constitutional theory, to supply the remedy», écrit-il. La solution ne se trouve pas dans l'affaiblissement, «but strengthening the influence of the people upon the Government». Le gouverneur devrait être «given to understand that he need count on no aid from home in any difference with the Assembly, that should not directly involve the relations between the mother country and the Colony» (28). Ce sont de belles paroles, mais si la solution était vraiment si simple, il est difficile de comprendre pourquoi le Canada a été entraîné dans des années de conflits constitutionnels, puis dans une rébellion ouverte.

Les idées de Durham sont très générales, mais deux éléments sont relativement clairs: d'abord, il envisage un système «présidentiel», dans lequel le Gouverneur continue à tenir le premier plan; puis, il croit qu'il sera possible de créer une division nette entre les sphères de compétence impériales et coloniales.

Dans l'une des interprétations modernes les plus complaisantes sur les idées de Durham, Phillip A. Buckner suggère qu'une des critiques importantes à faire sur le rapport est la supposition «that the Governor General of Canada could continue to exercise a degree of influence that the Crown no longer possessed in Britain» (29). À nouveau, il est nécessaire de montrer le rapport comme le produit du contexte de 1839. Guillaume IV vient d'échouer dans une tentative de congédier les libéraux dans leur maintien chancelant au pouvoir en 1834-1835, bien que la jeune reine Victoria va réussir à contrecarrer Peel qui aspire à prendre le pouvoir plus tard dans l'année. Le pouvoir indépendant de la couronne en Grande-Bretagne est certainement en

recul devant le système électoral réformé et le bipartisme revigoré qui sont issus du bouleversement de 1830-1832, mais il est toujours possible qu'un roi moins inepte que Guillaume IV puisse acquérir l'habileté et l'expérience nécessaire pour raviver l'autorité royale dans le futur. De toute façon, que la Grande-Bretagne continue ou non à envoyer des vice-rois de la stature de Durham au Canada, aucun gouverneur général ne serait aussi inexpérimenté en politique que la jeune reine Victoria en Grande-Bretagne, elle qui était toujours une adolescente lorsque Durham écrit son rapport.

Ce qui est au cœur du système «présidentiel» de Durham est la proposition d'une «essential limitation to the powers of the representative bodies in these Colonies». Le Canada a hérité du système américain de gouvernement colonial par lequel «any member of the Assembly may, without restriction, propose a vote of public money». Ce principe, toujours en application aux États-Unis, favorise les ententes d'échanges de votes entre les députés ce qui est, selon Durham, fiscalement irresponsable. Il soutient que «the rule of the imperial parliament, that no money vote should be proposed without the previous consent of the Crown» devrait être adopté dans les colonies (30). Sous le système britannique, la Chambre des Communes (et, jusqu'à 1911, la Chambre des Lords) peut rejeter une proposition de taxation ou de dépense, mais seuls les ministres peuvent les proposer. Cette réforme, qui a été imbriquée dans l'Acte d'Union de 1840, augmente considérablement le pouvoir potentiel du Gouverneur général de manipuler les différentes factions coloniales et d'ériger des coalitions ministérielles en harmonie avec la majorité de l'Assemblée. Il est significatif que, même si le terme déjà familier de «gouvernement responsable» est inclus dans un éditorial traitant du rapport Durham, lui-même n'utilise pas l'expression dans le texte et a même tout fait pour s'en dissocier par la suite (31). «Gouvernement responsable» signifie un ministère choisi par l'Assemblée et répondant de ses gestes devant celle-ci. Durham envisage plutôt une équipe de chefs de départements choisis et dirigés par le gouverneur général et utilisant le contrôle de l'exécutif sur les finances de façon à s'assurer l'appui d'une majorité complaisante parmi les représentants élus. On peut douter que ce système ait pu fonctionner comme Durham l'avait imaginé. S'appuyant sur son expérience comme lieutenant-gouverneur du Haut-Canada, où l'Assemblée était apparemment dominée par les tories, sir George Arthur a froidement remarqué qu'il y avait «much to be regretted that Lord Durham had not tried his hand with a Colonial Legislature» (32). Le successeur de Durham, C.P. Thomson (Lord Sydenham), a réussi à constituer une large coalition politique pour inaugurer l'union des provinces, mais des critiques de Peel à Buckner ont jugé que ses jongleries étaient «on the eve of exposure» au moment de son décès inattendu en septembre 1841 (33).

La stratégie de Durham connaît deux faiblesses importantes. La première est qu'il prend pour acquis que la politique coloniale va continuer à opérer à travers des factions multiples et changeantes plutôt que dans de larges alliances de partis. Il est facile de surestimer la cohésion partisane qui s'est développée au milieu du 19^e siècle au Canada, du moins précédemment à la prise d'importance du dossier du tarif dans les années 1870, mais dès 1842, lorsque Sir Charles Bagot a été forcé de nommer Baldwin et LaFontaine au cabinet, il est clair que le développement du regroupement en partis va laisser au gouverneur général peu d'espace de manœuvre. Durham n'a pas prévu que le développement des alliances partisans limiteraient le rôle d'acteur du gouverneur général. La théorie du gouvernement «présidentiel» de Durham s'effondre donc seulement cinq ans après sa conception, avec la crise Metcalfe, en 1843-44.

Cependant, un défaut plus fondamental dans l'analyse de Durham repose dans le fait que, même avec le contrôle de la Couronne sur les initiatives budgétaires, il serait quand même nécessaire de demander l'aval de l'Assemblée pour les dépenses. C'est pour cette raison que l'arrière-garde impérialiste a travaillé contre une concession illimitée du gouvernement responsable, en insistant sur la question d'une liste de traitement permanente de la fonction publique et sur les revenus garantis pour le Gouverneur, hors d'atteinte de l'Assemblée, dans le but de garder la machine administrative en marche, peu importe les décisions de l'Assemblée. «Government in this Country depends on your not being obliged to go to the Assembly for what you want», affirme Thomson en 1840 (34). Dans la pratique, ce n'était pas aussi facile. On a demandé aux Assemblées — et, au Bas-Canada, on l'a éventuellement refusé — de contribuer aux coûts du gouvernement pour deux décennies, et les politiciens coloniaux ont été peu enthousiastes à abandonner une telle arme. Une fois qu'il est reconnu que le pouvoir du gousset restait ultimement à l'Assemblée, on peut s'interroger sur les prétentions de Durham à savoir qu'il n'y a aucune raison de se quereller sur qui dirigerait la colonie. Ce qui est plus difficile à comprendre est la conviction de Durham qu'il serait possible d'établir une division étanche entre les domaines de juridiction impérial et colonial.

Durham insiste pour que les champs qui doivent rester sous le contrôle impérial soient très peu nombreux, et il en donne la liste sous quatre titres: la constitution de la colonie, les relations extérieures, la politique de commerce et les terres publiques (35). En fait, ce petit nombre de titres couvre un vaste espace dans le gouvernement de la colonie. Les deux premiers champs ne causent pas vraiment de problème. La Grande-Bretagne a

conservé un contrôle formel sur la constitution canadienne jusqu'en 1982, bien après l'indépendance réelle du Canada. Quant au problème le plus important pour les relations extérieures canadiennes, il vient de la proximité et des demandes des États-Unis, et aussi loin qu'à l'époque de Laurier, les Canadiens ont généralement eu le sentiment que même le support irrégulier et peu sûr de la Grande-Bretagne était préférable à un face à face avec le géant américain. Les autres secteurs sont fondamentaux quant à l'autonomie coloniale. Après 1846, lorsque la Grande-Bretagne a adopté une politique libre-échangiste, le Canada a graduellement acquis le droit de gérer sa propre politique commerciale. Sous le déguisement d'une politique de revenu, la colonie prend un virage protectionniste en 1859. À la veille de la Confédération, le Canada-Uni tire le tiers de ses revenus annuels des tarifs douaniers, tandis qu'à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse la proportion dépasse les quatre-cinquièmes. Un gouvernement responsable efficace aurait été impossible si le contrôle sur le commerce et les tarifs douaniers avaient été encore entre les mains de Londres. La tentative du Canada de promouvoir la construction de chemins de fer dans les années 1850 aurait également été impossible. Quant au contrôle impérial sur les terres publiques, l'idée a été écartée si rapidement que les chercheurs ont presque oublié le fait que cette ambitieuse prétention faisait partie de l'ensemble proposé par Durham. En considérant l'ensemble, il n'est donc pas surprenant de constater que Wakefield présentait les propositions de Durham comme celles d'une forme de gouvernement municipal (36).

Durham était convaincu que les querelles avec l'Assemblée sur les sujets d'ordre local seraient évités, étant donné que le Gouverneur «might be coerced by a refusal of supplies, or his advisers might be terrified by the prospect of impeachment», et en conséquence, «there can be no reason for apprehending that either party would enter on a contest, when each would find its interest in the maintenance of harmony» (37). Alors, qu'est-ce qui préviendrait de tels conflits au sujet des champs de responsabilité impériale? Durham a remarquablement peu à dire sur cette possibilité, spécifiant encore quatre éléments qui garantissent une subordination parfaite à la suprématie impériale (38). Les remarques de Durham sur «the protection which the Colony derives from us against foreign enemies» semblent certainement un incitatif de taille en faveur d'une subordination, mais il faut bien remarquer que la seule puissance que le Canada ait à craindre étant les États-Unis, il s'agit là d'un argument à double tranchant. Comme lord Elgin le fait remarquer à un ministre britannique en 1848, le Canada «owes it mainly to her connexion with you that she is pretty sure in the event of a war to have for an enemy the only nation on earth who could be formidable to her» (39).

Durham soutient également que le Canada va accepter la suprématie britannique à cause de «the beneficial terms which our laws secure to its trade», mais la protection tarifaire impériale a été éliminée seulement sept ans plus tard. Le Canada n'aurait jamais une «share in the reciprocal benefits which would be conferred by a wise system of colonization» parce que le grandiose projet de Wakefield n'a jamais été appliqué à l'Amérique du nord britannique. Il ne reste donc que la première des quatre affirmations de Durham, à savoir que le contrôle britannique «is now sufficiently secured by the authority of the Imperial Legislature» (40). À ceci, il est simplement nécessaire de faire remarquer que s'il y avait déjà eu une telle autorité de la législature impériale, il n'y aurait jamais eu de problème au Canada. En fait, c'est l'imposition crue de cette prétendue autorité, par les Dix résolutions de mars 1837, qui a dirigé les provinces sur la voie de la rébellion.

Pendant que le Canada se dirige vers le gouvernement responsable quelque dix ans plus tard, des voix continuent à se faire entendre demandant une division précise des champs de compétence colonial et impérial. En tant que Secrétaire aux colonies de 1846 à 1852, lord Grey évite une telle division. Dans un mémorandum confidentiel de janvier 1850, son secrétaire parlementaire adjoint, Benjamin Hawes, déclare non seulement «the distinction between Local and Imperial legislation to be one that cannot be drawn», mais ajoute que «if such a scheme of Colonial Government were adopted, there must somewhere be an appeal judicially to decide the questions which would constantly arise». Hawes ne voulait simplement pas penser à «the many practical inconveniences of any such litigation between the Imperial and Colonial Governments» (41). Transposé dans le contexte moderne des relations fédérales-provinciales, ses préoccupations semblent remarquablement prophétiques. Au contraire, Durham — si souvent salué pour ses visions prophétiques — peut être sévèrement critiqué sur le fait qu'il a tenté de définir les champs du gouvernement colonial sans sérieusement réfléchir sur la façon dont les litiges pourraient être résolus et les verdicts imposés.

L'idée de Durham selon laquelle les Canadiens français devaient être anglicisés fait partie intégrante de sa théorie du gouvernement responsable. Il a identifié, on s'en souviendra, le problème central du Bas-Canada comme «two nations warring in the bosom of a single state» (42). Il espère prévenir la répétition des «national disputes in the legislature, by settling, once and for ever, the national character of the Province» (43). Si Durham préconise un système «présidentiel», c'est qu'il pense pouvoir angliciser les Canadiens français très rapidement et facilement, donc de se retrouver avec un

gouvernement local majoritairement anglais du jour au lendemain. Donc, prenant pour acquis cette anglicisation inévitable, il évacue rapidement toute la problématique raciale et linguistique du système de gouvernement du Bas-Canada. Cette anglicisation, pour lui, va faciliter l'implantation d'un gouvernement stable et favoriser la suprématie impériale.



À son époque, Durham et son rapport n'ont eu que peu d'influence (44). Le fait qu'il se soit converti à un appui à l'union des Canadas souligne probablement qu'il n'y avait aucune alternative à cette mesure, même si les ministres britanniques ont pris grand soin de nier que Durham ait été leur inspiration; l'Acte d'Union a plutôt été élaboré par Ellice et Howick (45). Non plus que les ministres n'aient montré quelque enthousiasme pour son gouvernement responsable colonial, bien que l'on puisse honnêtement soutenir que Sydenham ait brièvement agi comme un gouverneur «présidentiel». «With the exception of an indefinite Union at one time or another all your Report is clear thrown over», conclut un britannique dégoûté qui écrit à Durham en avril 1839 (46). Lorsque la Confédération est devenue un enjeu immédiat au milieu des années 1860, le rapport Durham était depuis longtemps une relique du passé. C'est seulement dans le but de démontrer rétrospectivement une conspiration que M.-P. Hamel, en 1948, a décrit Durham comme «l'inspirateur de l'Union de 1841, de la Confédération de 1867, de l'Union législative de demain, peut-être, si personne ne réagit contre le péril imminent» (47).

Le mythe de Durham est une création ultérieure. Avant 1900, remarque le premier biographe de Durham, «it was the fashion to ignore the splendid achievements of his public career» (48). Puis, l'enthousiasme pour l'empire en Grande-Bretagne a fait redécouvrir son rapport, et il a été salué comme un grand mais incompris proconsul impérial. Il était également un idéal de héros anglo-canadien, quelqu'un qui permit de confronter l'histoire des *Supermen* américains. Il était un aristocrate britannique qui combinait le sens de l'émergence de la nation de Washington avec la prose de Jefferson et la noblesse de Lincoln. En 1929, Chester W. New, de l'Université McMaster, démontrait non seulement une grande fierté à être un Canadien de troisième génération, mais il dépeignait son héros vivant une transfiguration à mesure qu'il écrivait son rapport: «through storm and pain he had served Britain all his life, but he served her best by becoming now a Canadian» (49).

Bien entendu, il n'était possible d'élever Durham à un tel statut qu'en minimisant son attitude envers les Canadiens français comme étant une erreur non-significative. Les francophones ont été moins persuadés de l'aspect charitable des intuitions de Durham. En 1943, dans une attaque contre l'histoire bonne ententiste, l'abbé Groulx les prévient de ne pas prendre le rapport Durham pour des vœux de Noël, ni le ramener au niveau d'une indigestion d'un lord qui a trop mangé (50). Hamel, en 1948, identifie le rapport comme «l'arsenal où les hommes d'État canadiens vont puiser leur inspiration centralisatrice» (51). En 1978, un important rapport de la Fédération des francophones hors-Québec est publié sous le titre *Les héritiers de Durham*. Aussi récemment qu'en 1997, Stéphane Kelly a ravivé la démonologie pour retracer les origines de la stratégie collaborationniste/roi nègre des politiques fédéralistes au Québec jusqu'à Durham, quoique dans son cas minimisant la menace d'assimilation (52). Il est clair que Durham a cessé depuis longtemps d'être utile comme symbole de l'unité nationale canadienne.

Dans les années 1970, la problématique de l'influence de Durham est devenue également le sujet de quelques controverses parmi les historiens du Commonwealth britannique. On peut présenter une évaluation de ce débat en plaçant le dossier en deux contextes à long terme, les deux identifiant Durham plus comme un produit d'une époque révolue que comme un prophète et un créateur.

D'abord, la question du gouvernement responsable canadien devrait être placée dans un parallélogramme de forces de l'Atlantique nord. Si le Canada ne devait pas devenir une partie des États-Unis, il devait dépendre de ses relations avec la Grande-Bretagne. Également, le Canada ne pouvait fonctionner harmonieusement en tant que colonie britannique qu'avec le consentement actif de sa population et des politiciens qui les représentent, et les taxent, à l'Assemblée, comme Metcalfe le dit: «it is obvious that without such concordance the Government could not be successfully administered» (53). Le libre-échange, introduit en 1846, redéfinit et relâche les relations économiques entre la colonie et la métropole en privilégiant l'accord de la colonie plutôt que l'imposition comme base des relations. Seuls des extrémistes croyaient qu'il était normal de gouverner une colonie en perpétuelle opposition face aux vœux de sa population. En ce sens, Durham avait raison d'entrevoir les débuts d'une forme de partenariat entre le Canada et la Grande-Bretagne. Mais il avait tort en surestimant considérablement le rôle indépendant donné au gouverneur et en sous-estimant de la sorte l'endurance du Canada français. Sturgis soutient que les politiques formelles d'anglicisation se sont essouffées dès 1843, alors que

même Metcalfe écrivait: «If the French Canadians are to be ruled to their satisfaction, and who could desire to rule them otherwise? every attempt to metamorphose them systematically into English must be abandoned [...]». Metcalfe s'en tient à la croyance que les forces sociales et démographiques réussiraient là où les mesures politiques ont échoué (54). Dès 1848, même l'intention est rejetée, et Lord Elgin lance un défi à «who will venture to say that the last hand which waves the British flag on American ground may not be that of a French Canadian?» De peur que Elgin puisse paraître être encore un gouverneur victime de ses propres désillusions, nous devons rappeler que le même sentiment avait été exprimé par Étienne Taché deux ans auparavant dans une mémorable adresse à l'Assemblée (55).

Le deuxième aspect du développement du gouvernement canadien que nous devons prendre en considération est la structure de la bureaucratie par laquelle il opère. L'histoire du fonctionariat ne semble pas très intéressante et attire relativement peu l'attention des chercheurs. Néanmoins, nous en savons actuellement assez pour dater la croissance d'un système moderne de ministères gouvernementaux (bien que lente) à partir des années 1840: en 1842, la fonction publique canadienne comptait 437 employés, dont seulement 95 travaillaient au siège du gouvernement (56). La transition effective vers le gouvernement responsable peut se mesurer à travers la charge de travail du gouverneur. En 1836, Sir Francis Bond Head a rejeté l'idée de consulter son Conseil exécutif sur tous les sujets: «the thing is impossible, unless they were to live with me at Government house and be morning, noon, and night at my elbow» (57). Douze ans plus tard, son cousin, Sir Edmund Head, adopte une procédure entièrement différente en devenant gouverneur du Nouveau-Brunswick sous le nouveau système. «My predecessor used to be incessantly writing & either he or his private secretary transacted a good deal of provincial business» à partir de sa résidence. Sir Edmund Head «adopted the more constitutionnal course of sending all the ordinary business through the Provincial Secretary's office [...] & now neither I nor my secretary are the least overworked» (58). C'est une réponse claire aux doléances de Durham que l'administration quotidienne de la colonie «could, with difficulty, be discharged by the most unremitting labour on my own part, and on that of all who accompanied me from England, or were employed by me in Canada» (59). «There is positively no machinery of Government», écrit Sydenham. «Every thing has to be done by the governor and his secretary» (60).

Jusqu'à un certain point, Durham a apporté avec lui son administration pour le Canada, ou bien il l'a créé sur place. L'historien G.R. Elton a soutenu que

le règne du roi Henri VIII a vu la transition se faire entre un gouvernement «domestique», qui dépend de l'implication active du monarque ou de sa suite, à un gouvernement «bureaucratique» capable de fonctionner de lui-même (61). Plus de recherche est sans doute nécessaire, mais il semble que quelque chose de similaire s'est déroulé au Canada, à la fois à cause et par réaction à un système de gouvernement responsable qui n'est pas centré sur un «workaholic» présidentiel comme Gouverneur. Dans les sept ans qui ont suivi l'arrivée de Durham au Canada, quatre gouverneurs successifs sont décédés au moins partiellement à cause d'une trop grande charge de travail. Au contraire, Elgin, Head, Monck et Dufferin sont tous restés en fonction pour des périodes semblables de plus ou moins sept ans avant de prendre d'autres responsabilités; dès 1851, ce sont LaFontaine et Baldwin qui doivent prendre leur retraite pour des raisons de surmenage.

Plus on examine les idées de Durham, plus elles semblent appartenir au dernier chapitre d'une vieille histoire bien plus qu'au début d'une nouvelle. Il n'a pas su prévoir l'arrivée du libre-échange et le relâchement des liens impériaux. Il a entretenu une foi naïve dans les fantaisies de Wakefield au sujet de la colonisation de masse et a sous-estimé la ténacité des Canadiens français à la résistance culturelle. Il a porté vers l'avant le pouvoir personnel du gouverneur, négligeant la relative facilité avec laquelle les factions coloniales pouvaient former des coalitions et des alliances partisans une fois que les Canadiens français aient refusé de voir la survivance de leur nation comme un vain espoir. Les réformistes du Haut-Canada ont exploité la publicité faite sur le support apporté à un tel homme d'État britannique, en même temps qu'ils concoctaient tranquillement des alliances avec LaFontaine qui allaient anéantir la grande stratégie de Durham. En Nouvelle-Écosse, Joseph Howe est devenu très malheureux d'être pointé comme un vulgaire suiveur de Lord Durham. «I am glad to have such authority in support of my argument; but it was not learned from him», protestait-il; «[...] we are not mere followers of his report, but had asked for responsible government before that document appeared» (62).



En raison d'une santé chancelante, Durham meurt en juillet 1840. Selon la tradition, sur son lit de mort, il dit: «The Canadians will one day do justice to my memory». Selon l'emploi qu'on en faisait alors, «the Canadians» signifiait généralement les Canadiens français: en 1906, le premier biographe de Durham élimine l'ambiguïté et contribue au mythe en développement en substituant ces mots par «Canada» (63). Dans les années

qui suivent le décès de Durham, Bagot et Metcalfe démontrent qu'il est impossible d'éviter un gouvernement responsable appuyé sur un support partisan de l'Assemblée. 1846 apporte le libre-échange à l'Empire et le troisième Comte Grey, l'ancien Lord Howick, au *Colonial Office*. Pour faire entrer le Canada dans l'ère du gouvernement responsable, Grey place un parfait inconnu et adversaire politique, Elgin, comme gouverneur général à la suite de son expérience positive en Jamaïque. Elgin est veuf, et immédiatement après avoir accepté son poste, il rencontre, fiance et épouse Lady Mary Lambton, fille aînée de Lord Durham, une histoire d'amour qui a fait passer en deuxième la valeur de la nomination désintéressée en faisant du nouveau gouverneur général le neveu par alliance de Lord Grey. La nouvelle Lady Elgin avait accompagné son père au Canada. Elle jugeait les rites mortuaires contemporains avec un sérieux inhabituel (64). «I have adopted your Father's view of Government», écrit Elgin à sa nouvelle épouse dès son arrivée au Canada, lui rappelant qu'ils avaient fait vœu «to build the monument which your devotion to a Parent's memory made you wish to raise» (65). La correspondance intime des nouveaux époux est une source difficilement fiable pour un analyste des sciences politiques qui étudie les origines du gouvernement responsable canadien. Le plus significatif est le fait que, dans les cinq années qui ont suivi, Elgin et Grey se sont échangé près de 300 lettres privées, plusieurs d'une bonne longueur et fortes en discussions, une correspondance qui forme un ensemble de textes d'une grande valeur sur l'administration coloniale (66). Il n'y a aucune référence dans cette correspondance aux idées de Lord Durham ni de la part de Grey, le beau-frère, ni d'Elgin, le gendre. De plus, dès 1847, Elgin porte un jugement sur le système «présidentiel» de Sydenham: «I never cease to marvel what study of human nature or of history led him to the conclusion that it would be possible to concede [...] such Constitutional privileges as were conferred on Canada at the time of the Union and yet to restrict in practice their powers of self-government as he proposed» (67).

Dans la décennie suivant la mission de Durham au Canada, ses idées sur le gouvernement responsable se sont montrées impossibles à mettre en pratique et ont été reléguées au passé.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. L'auteur souhaite exprimer ses remerciements à René Castonguay pour l'invitation de participer à ce numéro du *Bulletin* ainsi que pour la traduction de ce texte. L'auteur et le traducteur partagent la responsabilité pour toute erreur qui pourrait s'être glissée dans le texte.

2. La commission de Durham se trouve dans Charles P. Lucas, éd., *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America* (3 vol., Oxford, 1912). Pour des éditions abrégées, voir Reginald Coupland, éd., *The Durham Report* (Oxford, 1945) et G.M. Craig, éd., *Lord Durham's Report* (Carleton Library, Toronto, 1963). Pour une version française, Marcel-Pierre Hamel, éd., *Le rapport Durham* (Québec, 1948).

3 Pour des biographies, voir Stuart J. Reid, *Life and Letters of the first Earl of Durham* (2 vol., Londres, 1906) et Chester W. New, *Lord Durham: A Biography of John George Lambton First Earl of Durham* (Oxford, 1929). Un abrégé de New a été publié: H.W. McCready, éd., *Lord Durham's Mission to Canada* (Carleton Library, Toronto, 1963). Voir également Fernand Ouellet, «Lambton, John George, 1er comte de Durham», *Dictionnaire biographique du Canada*, vii, p. 515-520. Pour une histoire populaire, Roger Viau, *Lord Durham* (Montréal, Éditions HMH, 1962).

4. N. d. t.: à la suite de cela, donc à cause de cela

5. Coupland, *Durham Report*: p. xlvi.

6. Pour une critique de l'influence du rapport, voir Ged Martin, *The Durham Report and British Policy* (Cambridge, 1972) (à l'avenir: DRBP), et John M. Ward, *Colonial Self-Government: The British Experience 1759-1856* (Londres, 1976). Voir également Ged Martin, «Attacking the Durham Myth: Seventeen Years On», *Revue d'études canadiennes/Journal of Canadian Studies*, xxv, 1990, p. 39-59. Plus sympathique est Phillip A. Buckner, *The Transition to Responsible Government: British Policy in British North America 1815-1850* (Westport, Conn., 1985). Pour l'évolution du gouvernement responsable dans les années 1840, voir William P. Morrell, *British Colonial Policy in the Age of Peel and Russell* (Oxford, 1929) et J.M.S. Careless, *The Union of the Canadas: The Growth of Canadian Institutions 1841-1857* (Toronto, 1963).

7. Reid, ii, p.137-139.

8. National Library of Scotland (à l'avenir: NLS), fonds Ellice (E30), Durham à Ellice, 27 août 1838. Voir aussi DRBP, p. 13-14.

9. Reid, i, p. 154.

10. Lloyd C. Sanders, éd., *Lord Melbourne's Papers* (Londres, 1889), p. 432-433.

11. NLS, fonds Ellice (E22), Howick à Ellice, 22 août 1837.

12. Reid, ii, p. 164-165.

13. Turton «avait eu le tort incommensurable d'avoir violé sa belle-soeur», Hamel, p. 17. Sur les critiques de Melbourne sur ces nominations, voir Sanders, *Lord Melbourne's Papers*: 428-429. Aussi: Ged Martin, *Edward Gibbon Wakefield: Abductor and Mystagogue* (Edimbourg, 1997).

14. NLS, fonds Ellice (E30), Durham à Ellice, 23 juin 1838; E49, Russell à Ellice, 27 décembre 1838.

15.[Henry Reeve], éd., *A Journal of the Reign of Queen Victoria from 1837 to 1852 (The Greville Memoirs)* (3 vol., Londres, 1885), i, p. 123.

16. Craig, p. iii.

17. Reid, ii, p. 229.
18. On pend d'abord, on juge après. Macvey Napier, éd., *Selections from the Correspondence of the Late Macvey Napier* (Londres, 1877), p. 273.
19. New, p. 396-494; DRBP, p. 24-25.
20. NLS, fonds Ellice (E30), Ellice à Durham, 11 octobre 1838.
21. Cambridge University Library, fonds Graham (microfilm 30), Peel à Graham, 5 décembre 1838.
22. NLS, fonds Ellice (E30), Durham à Ellice (privé), 1er janvier 1839.
23. Londres, Public Record Office, CO 42/284, Durham à Glenelg, 20 décembre 1838.
24. University of Durham, fonds Grey, Journal de Howick, 5 janvier 1839.
25. Lucas, ii, p. 304.
26. Arthur Maheux, «Durham et la nationalité canadienne-française», *Canadian Historical Association Report*, 1943: 19-24.
27. DRBP, p. 53-69; Lucas, ii, p. 329.
28. Lucas, ii, p. 277-278.
29. Buckner, p. 259.
30. Lucas, ii, p. 286-287. Cette clause fait partie de l'Acte d'union de 1840. Sir Edmund Head a prétendu qu'une telle réforme était nécessaire pour rendre le gouvernement responsable efficace au Nouveau-Brunswick. D.G.G. Kerr, *Sir Edmund Head: A Scholarly Governor* (Toronto, 1954), p. 58-64.
31. Buckner, p. 257-258.
32. William Ormsby, *The Emergence of the Federal Concept in Canada 1839-1845* (Toronto, 1969), p. 40.
33. Buckner, p. 357-358.
34. W.G. Ormsby, «The Civil List Question in Province of Canada», *Canadian Historical Review*, xxxv, 1954, p. 93-118; P. Knaplund, éd., *Letters from Lord Sydenham Governor-General of Canada 1839-1841 to Lord John Russell* (Londres, 1931), p. 45.
35. Lucas, ii, p. 282. Voir Peter Burroughs, «The Determinants of Colonial Self-Government», *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vi, 1978, p. 317-319.
36. [Edward Gibbon Wakefield], *A View of the Art of Colonization* (Londres, 1849).
37. Lucas, ii, p. 280.
38. Lucas, ii, p. 282. Voir DRBP, p. 57-58.
39. Arthur G. Doughty, éd., *The Elgin-Grey Correspondence 1846-1852* (4 vol., Ottawa, 1937), i, p. 217.
40. Lucas, ii, p. 282.

41. Londres, Public Record Office, CO 885/1, memorandum de Hawes, janvier 1850.
42. Lucas, ii, p. 16. Voir également William Ormsby, «Lord Durham and the Assimilation of French Canada» dans Norman Penlington, éd., *On Canada: Essays in Honour of Frank H. Underhill* (Toronto, 1971), p. 37-53.
43. Lucas, ii, p. 288.
44. DRBP, p. 42-74.
45. Ormsby, *Emergence of the Federal Concept*., p. 43-51; DRBP, p. 43-53.
46. Ormsby, *Emergence of the Federal Concept*., p. 50.
47. Hamel, p. 35.
48. Reid, i, p. viii.
49. New: ix, p. 474.
50. Ramsay Cook, éd., *French-Canadian Nationalism: An Anthology* (Toronto, 1969), p. 239.
51. Hamel, p. 50.
52. Stéphane Kelly, *La petite loterie: comment la Couronne a obtenu la collaboration du Canada français depuis 1837* (Boréal, 1997).
53. John William Kaye, *Life and Correspondence of Charles, Lord Metcalfe* (2 vol., Londres, 1854), ii, p. 477.
54. Ormsby, *Emergence of the Federal Concept*., p. 113.
55. Doughty, i, p. 149-150. Voir également Jacques Monet, *The Last Cannon Shot: A Study of French-Canadian Nationalism 1837-1850* (Toronto, 1969), p. 3.
56. Sur la croissance des structures administratives, voir J.E. Hodgetts, *Pioneer Public Service: An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867* (Toronto, 1955); Bruce Curtis, *True Government Men by Choice Men? Inspection, Education and State Formation in Canada West* (Toronto, 1992). Voir également Barbara C. Murison, «Enlightened Government: Sir George Arthur and the Upper Canadian Administration», *Journal of Imperial and Commonwealth History*, viii, 1980, p. 161-180; Ian Radforth, «Sydenham and Utilitarian Reform» dans Alan Greer et Ian Radforth, éd., *Colonial Leviathan: State Formation in Mid-Nineteenth-Century Canada* (Toronto, 1992), p. 64-102.
57. Martin, «Attacking the Durham Myth», p. 42.
58. Kerr, p. 36-37.
59. Lucas, ii, p. 11.
60. G. Poulett Scrope, *Memoir of the Life of the Right Honourable Charles Lord Sydenham* (Londres, 1854), p. 168.
61. G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government* (Cambridge, 1953).

62. J.A. Chisholm, éd., *Speeches and Public Letters of Joseph Howe* (2 vol., Halifax, 1908), ii, p. 272-273.

63. DRBP, p. 90-91.

64. Après la mort du huitième comte de Elgin en 1863, elle n'allait pas permettre à ses enfants de parler plus haut qu'un murmure. Ceci allait faire du neuvième comte de Elgin, Secrétaire aux colonies de 1905 à 1908, un sombre personnage. Ronald Hyam, *Elgin and Churchill at the Colonial Office 1905-1908* (Londres, 1968), p. 13.

65. Archives nationales du Canada, fonds Elgin, microfilm A-401, Elgin à Lady Elgin, 31 janvier 1847. Voir également DRBP, p. 67.

66. Doughty, *Elgin-Grey Correspondence*.

67. Doughty, i, p. 27-29.