



(Archives publiques du Canada)

La pensée politique et éthique de John George Bourinot

Paul Benoît

John George Bourinot a occupé les fonctions de greffier de la Chambre des communes de 1880 jusqu'à sa mort en 1902. Connu surtout par son recueil de procédure parlementaire, Bourinot consacrait ses loisirs à l'étude des principes de gouvernement. Il écrivit énormément sur le sujet et bon nombre de ses ouvrages firent autorité tant en Grande-Bretagne que dans les colonies. Fréquemment invité comme conférencier dans des universités américaines, on peut le considérer comme le premier politicologue canadien.¹

Aux yeux de Bourinot, la Confédération créait un dominion dont les Canadiens pouvaient s'enorgueillir à juste titre, mais qui, trop complexe, exigeait beaucoup d'intelligence et de savoir pour être compris. Il aimait répéter que la Confédération faisait du Canada l'héritier de tous les âges puisqu'il partageait l'expérience britannique, par son gouvernement parlementaire, et l'expérience américaine, par sa structure fédérale. Toutes ses oeuvres portent directement ou indirectement sur la Confédération qu'il considérait comme l'union de ce qu'il y avait de mieux dans ces deux mondes.

Compte tenu de tout ce qui a été écrit sur la Confédération au cours des vingt dernières années, il est étonnant qu'on se soit si peu intéressé à l'oeuvre de Bourinot.² Ses idées méritent toutefois d'être étudiées parce qu'il fut l'un des premiers politicologues canadiens en même temps qu'un haut fonctionnaire du Parlement du Canada, à l'époque où cette institution a pris forme, et aussi, parce qu'il venait des Maritimes. À défaut de pouvoir facilement discerner, dans le récent débat constitutionnel, le point de vue particulier des provinces atlantiques, prêtons un peu l'oreille à cette voix du passé.

La nature de la Confédération

Dans sa description du premier siècle et demi de présence européenne en Amérique du Nord, Bourinot a insisté sur le régime politique de l'époque : Sous le régime français... un système centralisé fut institué par Louis XIV qui, durant son règne, comme Saint-Simon nous le rappelle, soumit impitoyablement tout et chacun à sa volonté. Toute liberté locale était étouffée et les questions les plus insignifiantes relevaient directement du Conseil et, plus particulièrement, de l'intendant à Québec.³ Pour lui, l'histoire du Canada sous le régime français est celle de l'assujettissement d'un peuple à un gouvernement autocratique opposé à toute initiative et à tout épanouissement intellectuel.

Bourinot oppose le gouvernement très centralisateur de la Nouvelle-France à celui, fort décentralisé, de la Nouvelle-Angleterre : «On peut facilement comprendre que le Canada ne pouvait pas jouir d'un gouvernement libre ou d'institutions représentatives comme ceux qu'avaient obtenus les anciennes colonies anglaises dès leur fondation qui coïncida presque avec la colonisation de l'Acadie et du Canada.»⁴ Bourinot, quant à lui, préférerait certainement aux intrigues de la cour des Bourbons, les délibérations de l'hôtel de ville de Boston. Il considérait que les colonies d'expression anglaise avaient atteint un stade plus avancé de

développement constitutionnel puisqu'elles favorisaient l'épanouissement de la liberté civile locale.

Plus tard, et assez paradoxalement, les colonies qui demeurèrent fidèles à la Couronne britannique finirent par se doter d'une forme de gouvernement plus progressiste que celle des territoires qui se rebellèrent contre elle. Bourinot nous l'explique ainsi :

Au moment où les États-Unis se donnèrent une constitution, on comprenait mal la véritable signification du gouvernement parlementaire telle qu'on l'entend maintenant en Angleterre et dans ses colonies autonomes. Les pères de la constitution américaine ne distinguaient que deux pouvoirs principaux : le roi et le Parlement, et visaient à établir un système de poids et de contrepoids pour contenir l'autorité de chacun et prévenir la prépondérance de l'un ou de l'autre.

L'Angleterre avait trouvé le moyen d'éliminer les frictions entre les deux branches de gouvernement en instituant le principe de la responsabilité des ministres de la Couronne envers le Parlement. Lorsque, au lieu de s'opposer, les pouvoirs exécutif et législatif anglais se mirent à collaborer, on assista à la naissance d'une forme de gouvernement plus évoluée qui s'étendit, à partir de 1848, à ce qui restait des colonies britanniques d'Amérique du Nord.

Bourinot a attaché une grande importance aux années 1850 et au début des années 1860 qui furent témoins de l'application réussie, dans le Nouveau monde, d'une constitution analogue dans son principe à celle du «Royaume-Uni». C'est à cette époque que s'affirma l'aptitude des colonies à se doter du régime de gouvernement le plus avancé que l'humanité eût connu jusque là.

Compte tenu, comme nous l'avons déjà signalé, de l'importance qu'il attachait dans ses écrits à l'autonomie politique locale, nous ne devrions pas nous étonner que Bourinot ait considéré la Confédération comme étant essentiellement un pacte. À ses yeux, le pouvoir des provinces de se gouverner ne dépendait pas de l'avenir du nouveau dominion : «Si le Dominion cessait demain d'exercer ses pouvoirs constitutionnels, la province continuerait d'exister comme avant l'union et elle pourrait prendre à son compte les pouvoirs qui appartiennent maintenant au gouvernement central.»⁶ Voici ce que Bourinot avait à dire au sujet de la Confédération :

La thèse qui prévaut est clairement celle des parties qui ont toujours soutenu qu'en adhérant à l'union fédérale, les provinces n'ont jamais eu l'intention de renoncer à leur existence propre qui leur a été expressément reconnue en toute matière touchant leur administration interne; en s'unissant pour former une association fédérale dotée d'institutions politiques et législatives, elles ont aussi formé un gouvernement central à la seule fin de lui confier les questions d'intérêt interprovincial. Ce n'est pas le gouvernement fédéral qui a créé les provinces; ce sont plutôt les provinces qui lui ont cédé une partie de leurs droits, de leurs biens et de leurs revenus.

Considérant la Confédération comme un pacte, Bourinot fut naturellement amené à critiquer certains aspects de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il en signala trois en particulier : l'institution des chambres hautes, le pouvoir de désaveu et la dépendance financière poussée des provinces envers le ministre des Finances du Dominion.

Paul Benoît travaille pour l'administration fédérale à Ottawa. Il est l'auteur de plusieurs articles sur l'histoire et la politique canadiennes. La version française de cet article a été établie par Hélène Lemieux et Carole Chénier.

La réforme proposée par Bourinot pour que le Sénat «représente mieux les intérêts provinciaux» est maintenant devenue un lieu commun dans toute étude critique de la constitution canadienne. Pour lui, le pouvoir du cabinet fédéral de nommer les juges provinciaux constituait un autre exemple de la «tendance à donner trop de pouvoirs aux ministres.»⁸

Le pouvoir de désaveu, pourtant rarement invoqué par le gouvernement fédéral, prêtait le flanc à deux critiques. Premièrement, en exerçant ce pouvoir, les hommes politiques s'érigeaient en juges : le fait qu'un pouvoir exécutif soit mis en question dans une arène politique peut avoir de graves conséquences. Si les tribunaux pouvaient décider seuls de la constitutionnalité d'une loi provinciale, le Parlement éviterait de s'aventurer dans des domaines semés d'embûches dans un pays comme le Canada où les considérations politiques et religieuses s'entremêlent.⁹ En second lieu, Bourinot s'opposait à ce pouvoir du fait que le gouvernement central pouvait, par emportement ou par défi, user de son autorité pour s'opposer à un gouvernement qui lui serait subordonné dans ce domaine.¹⁰ Tant que le gouvernement fédéral aurait le droit de désavouer des lois provinciales, les provinces ne pourraient légiférer sans craindre une intervention du gouvernement central.

Quant à la dépendance financière des provinces, voici ce que Bourinot écrivit :

Étant donné que les provinces ne tirent le plus souvent, de sources locales, qu'une petite partie de leurs recettes, on comprend qu'elles n'aient pas toujours déployé les efforts voulus pour rationaliser leurs dépenses, ce qu'elles feraient sans doute si, comme les États américains, elles avaient des sources propres de recettes ou pouvaient lever des impôts directs... Dans la mesure du possible, les provinces devraient être financièrement indépendantes de façon qu'on ne puisse pas les accuser d'exercer des pressions politiques sur le gouvernement central lorsqu'elles sont en difficulté.¹¹

Ces remarques de Bourinot ont servi d'argument à ceux qui s'opposent aux subventions conditionnelles et inconditionnelles (et à toute autre forme de fédéralisme coopératif ou administratif) qui ont tendance à brouiller les responsabilités si bien qu'on n'arrive plus à imputer une responsabilité quelconque à un ministre ou à un fonctionnaire.

Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire

Depuis les années 1930, la théorie avancée par Bourinot voulant que la Confédération ait été un pacte, n'a plus cours parmi les hommes politiques canadiens-anglais et les spécialistes du droit public. Pourtant ayant été le premier à défendre activement la cause des provinces, Bourinot apparaît comme le parrain de toute une série de propositions constitutionnelles modernes. Aussi, sa conception de la Confédération présageait-elle certains changements constitutionnels récents qui ont accru le rôle du pouvoir judiciaire.

En théorie, la Constitution canadienne s'inspire à part égale de la Constitution non écrite de la Grande-Bretagne et de celle,

écrite, des États-Unis. En pratique, il a fallu s'en remettre à la sagesse de l'une ou de l'autre selon les impératifs de la situation. En plein conflit constitutionnel, qui doit agir comme arbitre final? Est-ce un groupe d'hommes politiques qui constituent une équipe de ministres responsables devant le Parlement ou bien un groupe d'avocats, ou plutôt de juges, qui ne sont responsables devant personne? Bourinot expliqua comment le fédéralisme, de par sa nature même, faisait pencher la balance du côté de la solution judiciaire :

Tout régime fédéral, comme celui du Canada, tire, dans une grande mesure, sa force réelle des décisions des tribunaux qui sont appelés, de temps à autre, à trancher les nombreuses questions que soulève la nature des droits et des pouvoirs des provinces qui ont conclu entre elles une espèce de traité solennel que le parlement impérial, en tant que pouvoir législatif suprême de l'Empire, a avalisé. Par conséquent, la sécurité de l'union fédérale repose largement sur la sagesse des juges et l'indépendance des tribunaux.¹²

En outre, il est évident que Bourinot approuvait la suprématie du pouvoir judiciaire.

Non seulement la vie et la prospérité du peuple, mais aussi le fonctionnement satisfaisant de tout le système fédéral dépend, plus ou moins, de la discrétion et de l'intégrité des juges. Les Canadiens satisfaits de ce que la paix et la sécurité du Dominion ne dépendent pas autant de la capacité et du patriotisme des législateurs, que de la Constitution qui reconnaît la primauté du pouvoir judiciaire sur les autres instances gouvernementales et qui, autant que faire se peut, assujettit aux lois les conflits constitutionnels.¹³

Mais en mettant les tribunaux au-dessus et à l'abri de la vie politique du pays, ne devient-il pas très difficile pour le pouvoir exécutif central de répondre aux aspirations collectives qui peuvent se dessiner, peu à peu, dans le pays?

Ce n'est pas par hasard que la nouvelle *Loi sur le Canada*, qui a fait de la Cour suprême le gardien de la nouvelle Constitution et de la Charte des droits qui y est enchassée, a coïncidé avec les demandes faites par certains gouvernements provinciaux pour obtenir plus de pouvoirs et avec le désir généralement exprimé par les Canadiens de voir réduire les pouvoirs du gouvernement fédéral.

Autonomie politique des provinces

Dans ses écrits sur la Confédération, Bourinot avait prévu que les provinces réclameraient un jour le droit à l'autodétermination. Il soutenait qu'elles n'avaient jamais eu l'intention de renoncer à leur existence propre et que le gouvernement fédéral était une création des provinces et non le contraire. Ainsi, advenant que le Canada cesse d'exister, les provinces préexistantes lui survivraient en héritant de ses pouvoirs. La revendication des provinces à l'autodétermination s'appuie sur deux notions : celle de liberté civile locale et celle de souveraineté populaire.

En Amérique du Nord, les communautés locales actuelles sont issues, dans une large mesure, des colonies distinctes créées par les Européens. De là nous vient aussi notre modèle de liberté

civile : la réunion d'un petit groupe de citoyens délibérant, adoptant des résolutions et les appliquant. Il semble donc logique que *Rules of Order* soit l'ouvrage le mieux connu de Bourinot et celui qui l'a consacré. Pour l'auteur, le gouvernement tire son autorité, c'est-à-dire son droit de commander et d'être obéi, non pas du monarque, mais de la volonté collective de la nation.

C'est elle qui légitime tous les actes de politique. À son avis, ce n'était pas l'assentiment de la Reine Victoria ni celui de son représentant, qui sanctionnait les arrangements constitutionnels négociés par les colonies de l'Amérique du Nord, mais plutôt le consentement de leurs habitants. C'est ainsi, par exemple, que Bourinot voyait essentiellement dans le droit du gouverneur général de dissoudre le Parlement – prérogative royale par excellence –, un moyen pour le peuple d'affirmer sa souveraineté : «Un gouverneur, agissant toujours sur l'avis de ministres responsables, peut en général et en tout temps, en appeler au peuple pour connaître son opinion sur des questions publiques vitales et, ainsi, rétablir l'harmonie entre l'assemblée législative et la volonté populaire. Bref, ce principe fondamental qu'est la souveraineté du peuple constitue l'assise même du système canadien.»¹⁴

En théorie, rien n'empêche d'invoquer la notion de souveraineté du peuple pour justifier l'expansion d'un empire, mais dans la pratique, on s'en est plutôt servi pour appuyer la cause d'une collectivité décidée à s'affranchir. Quel homme politique canadien oserait aujourd'hui soutenir que le référendum du Québec est dépourvu de toute autorité morale et que son verdict n'est qu'un reflet approximatif de l'opinion publique? Si l'on tient pour acquis que l'autorité émane de la volonté du peuple, il est inévitable que celui-ci veuille, un jour, affirmer son identité. Quand on accorde au principe de la souveraineté populaire on accorde celui de la liberté civile locale, on arrive à admettre, dans le contexte canadien, le droit des provinces à l'autodétermination, droit qui mène le plus sûrement à la désintégration nationale.

Pensée politique et éthique

Toutefois, l'interprétation que donne Bourinot de la Confédération n'est pas claire et nette. Sa pensée n'est pas exempte d'ambiguïtés; c'est ce qui ressort d'un article qu'il écrivit sur la question de savoir si les fonctionnaires municipaux devaient être nommés ou élus.¹⁵

Bourinot explique en premier lieu à ses lecteurs comment «le peuple légifère et gouverne par l'entremise de ses assemblées représentatives».¹⁶ Pour lui, l'autorité de légiférer émane du peuple qui exerce ce droit par le truchement de ses représentants qui en sont des mandataires efficaces. Or, si l'on peut douter que cet avis soit, comme le soutient Bourinot «conforme aux sages principes du gouvernement anglais», il traduit bien la croyance de l'auteur en la souveraineté populaire. Ayant revendiqué tout cela au nom du peuple, Bourinot poursuit en s'opposant à l'élection des fonctionnaires. Toute tentative d'appliquer le système électoral, dit-il, «serait la première fêlure qui lentement, mais sûrement, finirait par ébranler les assises du gouvernement».¹⁷

Convaincu de la primauté de l'autonomie politique locale, il décrit, ailleurs, les gouvernements municipaux comme étant ces institutions locales qui, dans une large mesure, doivent servir de piliers à la liberté populaire¹⁸ et constituer la base même des

institutions parlementaires du Canada.¹⁹ Pourtant, il remet en doute la sagesse d'élire les conseillers municipaux : c'est le principe même de l'élection qui est remis en question dès qu'il s'applique à des hommes dont les fonctions sont celles de gestionnaires d'une entreprise. En fait, il est, dans plusieurs villes du Canada, et plus particulièrement à Toronto, des hommes sages et influents qui estiment préférable de confier la gestion des affaires municipales à une petite commission permanente nommée par le gouvernement.²⁰ On peut se demander alors s'il faut considérer les villes du Canada comme des tribunes où la population peut apprendre à se gouverner elle-même et se préparer à participer aux grands conseils mondiaux, ou bien si elles s'apparentent à de simples entreprises dont la gestion doit être confiée à une petite commission permanente nommée par le cabinet provincial?

Une autre ambiguïté ressort de l'évaluation que fait Bourinot des référendums et des plébiscites. Il approuve les référendums à la mode suisse, mais méprise les plébiscites à la française. Pourtant, les différences entre les deux semblent bien ténues. Cette ambiguïté s'explique du fait que les convictions intellectuelles de Bourinot allaient dans un sens, et son code éthique, dans un autre. Il croyait que le laxisme des mœurs dans une société ne pouvait qu'affaiblir le tissu politique d'un pays. Et c'est en s'appuyant sur de sérieuses considérations d'ordre moral qu'il s'opposait à un recours généralisé au principe de l'élection : «Peut-on prétendre que l'électorat peut être tenu responsable des résultats de son vote? L'assemblée législative d'abord et, au bout du compte, la population elle-même, peuvent censurer un gouvernement ou mettre fin à son mandat puisque les ministres sont directement responsables pour chaque mesure administrative. Mais qui fera contrepoids au peuple?»²¹ Il est impossible de tenir l'électeur moralement responsable de ses actes et partant, dangereux d'étendre le principe de l'élection. Aux États-Unis qui l'ont généralisé, on a constaté :

que la machine du parti, dirigée par le patron politique, sape la morale publique; qu'un système électoral permettant à une horde de fonctionnaires de se partager le butin et les postes ne fait que revigorer la machine politique et ses serviteurs et affaiblit les assises des institutions républicaines et démocratiques; que les coteries et les patrons continueront d'exister et de profiter tant que la grande majorité des fonctionnaires, y compris les juges, seront élus ou nommés en fonction de politiques partisans.²²

En 1897, Bourinot citait dans un de ses écrits le cas de l'élection qui venait de prendre fin : «L'élection présidentielle prend fin : «L'élection présidentielle remarquable tenue en novembre dernier aux États-Unis nous a fait prendre conscience des dangers de la démagogie dans un pays où le suffrage est universel, où les hauts fonctionnaires sont élus et la démocratie pratiquée à l'état pur. L'esprit de Demos est extrêmement dangereux quant il n'est pas assorti de contrepoids et de garanties qui restreignent son pouvoir et l'orientent dans la voie d'un gouvernement sain, stable et fort.»²³ De toute évidence, Bourinot rejetait, pour des motifs moraux, les pratiques issues du suffrage universel, de l'élection des fonctionnaires et de la démocratie pure. Cependant, ce souci fondamental le mettait en conflit avec sa conviction formelle qu'un peuple avait le droit de se gouverner lui-même. Comment les membres d'une collectivité locale détermineraient-ils leur propre destinée politique sinon en se rendant souvent aux urnes, en votant

selon leur conscience et en se soumettant à l'opinion de la majorité?

On retrouve dans ses écrits d'autres préoccupations d'ordre moral. La tendance à l'uniformité, la fragilité des liens du mariage, le sensationnalisme de la presse – ces moeurs et d'autres encore, observables aux États-Unis, dégoûtaient Bourinot qui voulait à tout prix éviter qu'elles ne se propagent au Canada. En fait, l'intérêt que portait Bourinot à la dimension morale du comportement humain l'a amené à considérer certaines pratiques sociales comme des «torts publics» plutôt que des «droits civils».

Or, c'est au gouvernement central qu'il appartient de redresser les torts publics. Si l'on voit mal quelles limites Bourinot aurait fixées à la notion de tort public, et donc à la portée de l'intervention fédérale, il est clair que ce concept constitue une force capable de modifier radicalement l'équilibre du pouvoir fédéral-provincial. Qu'arriverait-il si nous englobions aujourd'hui dans la définition de torts publics des pratiques telles que la pollution, le gaspillage de l'énergie, certaines formes de publicité et la pornographie?

Bourinot avait défini le fédéralisme comme étant un système qui repose sur l'autonomie politique locale et l'autorité centrale.²⁴ Nous retrouvons la même ambiguïté dans cette définition : les deux expressions «autonomie politique locale» et «autorité centrale» sont incompatibles. En dernière analyse, d'où émane le pouvoir de gouverner? Est-ce l'expression de la volonté collective qui se manifeste dans les résultats d'un référendum provincial visant à déterminer si une province donnée devrait se joindre ou non à une fédération ou s'en séparer? Ou est-ce l'expression d'un jugement individuel porté par le gouvernement et qui se manifeste quand la Couronne décide que l'exercice d'un droit civil dépasse les bornes de la raison et constitue un tort public? Une fois que l'on admet le principe de la souveraineté populaire et qu'on reconnaît que la tâche de l'Assemblée législative est de concilier les questions d'intérêt public et la volonté du peuple, alors dans quelle mesure l'autorité centrale peut-elle restreindre l'esprit de Demos et l'orienter dans la voie d'un gouvernement sain, stable et fort?

Conclusion

Bourinot respectait profondément la mosaïque formée par les communautés distinctes qui ont colonisé l'Amérique du Nord. Il a développé ses convictions libérales jusqu'à démontrer que la Confédération était un pacte conclu entre les représentants de certaines de ces communautés mais, sur le plan éthique, Bourinot s'est révélé un conservateur qui croyait fermement que les hommes politiques devaient, en toute légitimité, se soucier de la morale et que, par conséquent, il fallait un gouvernement central fort qui puisse assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays tout entier.

Ses écrits révèlent à quel point il est difficile de concilier les convictions intellectuelles quant à la meilleure forme de gouvernement avec celles d'ordre moral concernant le comportement de l'homme au sein de la société. Ce dilemme fait partie intégrante de la nature humaine et c'est bien dans ce sens (que n'a jamais voulu Sir John) que le Canada est «l'héritier de tous les âges».

Notes

- ¹ Pour un exemple du travail de pionnier accompli par Bourinot dans ce domaine, voir son ouvrage «The Study of Political Science in Canadian Universities», *Transactions of the Royal Society of Canada*, vol. VII, 1889, sec. ii, p. 3-16.
- ² Le seul article savant sur Bourinot, «Race and Liberty: The Historical Ideas of Sir John George Bourinot», de Carl Berger dans *C.H.A. Annual Report*, 1965, p. 87-104, traite surtout de son impérialisme et de son racisme. Ces deux aspects de sa pensée sont, à mon avis, d'importance purement secondaire et ne font que refléter les attitudes de sa génération, mais ils expliquent peut-être le fait qu'il ait été si longtemps négligé par nos contemporains.
- ³ Bourinot, *Federal Government*, p. 149.
- ⁴ *Ibid.*, p. 10.
- ⁵ J.G. Bourinot, «Canada and the United States: A Study in Comparative Politics», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1890, p. 13.
- ⁶ Bourinot, *Federal Government*, p. 76.
- ⁷ *Ibid.*, p. 124.
- ⁸ John G. Bourinot, «Canadian Studies in Comparative Politics», *Transactions of the Royal Society of Canada*, vol. XI, 1893, sec. ii, p. 92 et suivantes.
- ⁹ Bourinot, *Federal Government*, p. 64.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 62.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 74-75.
- ¹² J.G. Bourinot, «English Principles of Canadian Government», *Canadian Magazine*, vol. IX, juin 1897, p. 96.
- ¹³ Bourinot, *Canada Under British Rule*, p. 281.
- ¹⁴ Bourinot, «English Principles», p. 98.
- ¹⁵ J.G. Bourinot, «Elected or Appointed Officials^hA Canadian Question», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 1895.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. 8.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 30.
- ¹⁸ J.G. Bourinot, «Local Government in Canada», *Transactions of the Royal Society of Canada*, vol. IV, 1886, sec. ii, p. 43.
- ¹⁹ J.G. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Shannon, 1971, p. 32.
- ²⁰ Bourinot, «Elected or Appointed Officials», p. 22.
- ²¹ *Ibid.*, p. 23.
- ²² *Ibid.*, p. 24.
- ²³ Bourinot, «English Principles», p. 101.
- ²⁴ Bourinot, «The Study of Political Sciences», 1889, p. 10.