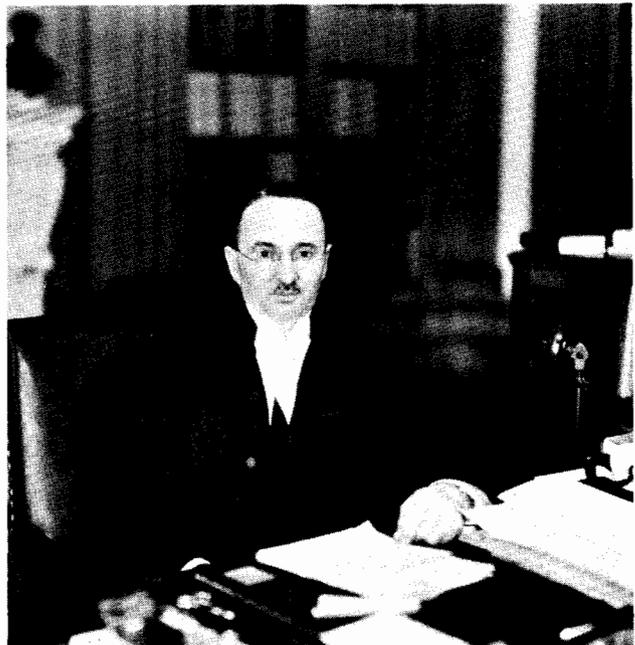


La vie de Beauchesne

III. Beauchesne et la constitution

Gary Levy

Après quinze années de batailles politiques et journalistiques au Québec, Beauchesne arrive à Ottawa en 1913 pour prendre un emploi au ministère de la Justice. En 1916, il est nommé greffier adjoint de la chambre des communes et il en devient le greffier principal en 1925. Sa nomination à de hautes fonctions ne l'empêche pas de dire ce qu'il pense sur un grand nombre de questions politiques et même sur les modifications proposées à la Constitution.



(Archives publiques du Canada)

Dans la Chine ancienne, les mandarins formaient une classe privilégiée de hauts fonctionnaires puissants. Chez nous, ce mot désigne aujourd'hui certains fonctionnaires influents qui ont l'oreille des ministres. Une étude récente a retracé la biographie de O.D. Skelton, Clifford Clark, Graham Towers et de seize autres hauts fonctionnaires d'Ottawa, qui de 1924 à 1957, firent de la fonction publique canadienne un modèle d'innovation et d'efficacité — peut-être inégalé en Occident¹. Le nom d'Arthur Beauchesne n'apparaît nulle part dans cette étude.

Pourtant, les postes occupés par Beauchesne et les réalisations à son actif auraient dû, semble-t-il, commander une plus grande attention, même si les mandarins décrits par Granatstein étaient issus, comme ceux de la Chine impériale, d'une couche très mince de la société. La plupart des mandarins canadiens, en effet, étaient d'origine anglaise et protestante, étaient plus ou moins rattachés au parti libéral et appartenaient à l'école keynésienne. Ils provenaient surtout de quelques organismes gouvernementaux clés, comme les Affaires extérieures, la Banque du Canada, le ministère des Finances et le Cabinet du Conseil privé. Friands de politiques ils avaient les compétences voulues pour conduire avec efficacité les affaires publiques. Pouvait-on vraiment croire qu'un ministre débordé, pressé de toutes parts par les difficultés et ayant en plus à se présenter sans cesse devant l'électorat allait, par la magie de son assermentation, devenir du jour au lendemain un expert en politique étrangère, en agriculture ou en transport ferroviaire? Aucun gouvernement, quelles que soient ses politiques, ne saurait se passer d'experts².

On ne pouvait mettre en doute la compétence de Beauchesne en matière parlementaire, mais ses origines canadiennes-françaises et ses antécédents conservateurs le tenaient à l'écart de la bureaucratie d'Ottawa. De plus, un mandarin devait faire preuve de patience et de tact en plus, bien sûr, d'intelligence. Il ne devait jamais provoquer les députés ni d'autres mandarins à des débats publics. Or Beauchesne, lui, adorait au contraire la controverse et les débats, surtout s'il était au plus fort de la mêlée.

Voici un exemple typique de son franc-parler. En 1935, un comité parlementaire spécial fut créé pour étudier les diverses façons de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB). Le comité fit appel à sept témoins experts, à savoir les professeurs Frank Scott, Norman McLeod Rogers et W.P.M. Kennedy; le sous-ministre de la Justice W.S. Edwards; Maurice Ollivier, commis-légiste à la Chambre des communes et O.D. Skelton, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le septième témoin était Beauchesne.

Skelton, que beaucoup considéraient comme le premier et le plus pur des mandarins, fit un exposé savant sur le mode d'adoption des amendements antérieurs et sur les procédés en usage dans d'autres fédérations. En terminant, il proposa au comité trois façons d'amender la constitution : a) un accord intergouvernemental entre Ottawa et les provinces; b) la tenue de référendums avec enregistrement des suffrages province par province; c) l'adoption de résolutions par le Parlement et par une majorité d'assemblées législatives provinciales. Skelton préférait la dernière solution puisqu'à son avis le consentement du Sénat et de la Chambre des communes et de cinq ou six des neuf

provinces ne pourrait «qu'exprimer clairement la volonté nationale». Il estimait aussi que les articles qui, dans la constitution, touchaient les droits de la minorité devaient faire l'objet d'un accord unanime. (C'est essentiellement la formule qui fut adoptée quarante-cinq années plus tard).

Beauchesne, quant à lui, fit une déposition plus percutante : l'ancienne constitution devait tout simplement être mise au rancart. Le temps était venu, selon lui, de refondre complètement l'AANB, à l'exception des droits de la minorité, et d'adopter une nouvelle constitution mieux adaptée à l'état présent de la société. Toute modification partielle de la constitution ne serait que du rapiéçage sans valeur durable. La population de 1935 n'était plus celle de 1876. Ce qu'elle voulait, à son avis, c'était une nouvelle constitution³.

La rédaction de ce nouveau document serait confiée à un organisme indépendant regroupant des représentants de toutes les forces vives de la nation. «Je propose la convocation d'une assemblée constituante, dont les membres seront choisis par les assemblées législatives provinciales et la Chambre des communes et représenteront les principaux partis politiques et groupes proportionnellement aux voix recueillies par chacun d'eux aux dernières élections générales... afin de discuter de la constitution sous tous ses angles⁴.» Ce débat devait être public, car des conférences intergouvernementales à huis clos ne satisfieraient jamais l'opinion publique.

Citant l'exemple des assemblées constituantes aux États-Unis et en France, Beauchesne proposait qu'au Canada les premiers ministres fédéral et provinciaux et les chefs de l'opposition se constituent en Comité exécutif pour dresser l'ordre du jour de cette assemblée, qui ne serait pas divisée en côté gouvernemental et en opposition officielle. Les membres aborderaient systématiquement toutes les questions constitutionnelles soulevées au cours des vingt dernières années. Par exemple, la question de la réduction du nombre des provinces, l'élection des sénateurs, les pêcheries, la *Loi sur les sociétés commerciales*, les lois sur les assurances, etc, pourraient toutes être examinées. Les décisions seraient prises à la majorité des voix, mais avant qu'une nouvelle constitution n'entre en vigueur elle devrait avoir été approuvée par le Dominion et chacune des provinces ainsi que par le roi de Grande-Bretagne.

Interrogé par Ernest Lapointe sur le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces dans la nouvelle constitution, Beauchesne répondit :

...il n'est pas absolument nécessaire que les mêmes pouvoirs soient attribués à chaque province. Supposons qu'une province, par exemple, de l'Ouest, dise qu'elle ne peut se permettre d'administrer tous ses programmes sociaux. Qu'est-ce qui l'empêche d'en céder une partie au Dominion pourvu qu'il obtienne quelque dédommagement en retour. Si le Dominion administre une partie des affaires de la province, il devrait en tirer un certain revenu ou être indemnisé. Mais je crois que ce sont là des choses que chaque province devrait régler et je pense que chacune d'elles devrait constituer une région indépendante avec le pouvoir d'agir à sa guise. Et je mettrai fin aux appels, au droit de veto, ainsi qu'aux demandes de mesures réparatrices, en un mot, à tous ces ennuis que nous avons eus ici depuis l'établissement de la Confédération; et chaque province posséderait ses propres tribunaux⁵.

Beauchesne avait pris l'habitude d'envoyer le texte de ses discours à des amis, des anciens députés et des journalistes français et anglais tant au Canada qu'à l'étranger. Son idée d'une assemblée constituante n'eut guère de partisans. Seul un député du Crédit social, Walter Kuhl, l'appuya et en parla en Chambre à maintes reprises au cours des dix années suivantes en la surnommant le plan Beauchesne.

Les journaux de langue anglaise s'intéressaient plutôt à d'autres éléments des discours de Beauchesne, tels que l'idée d'une région de la Capitale nationale — qui s'étendrait jusqu'à 25 milles au nord et au sud de la rivière Ottawa — ou celle d'un parc national au nord de la ville. Pour le Québec une assemblée constituante posait un problème : l'avenir de la constitution allait se trouver entre les mains d'un groupe au sein duquel les Canadiens français seraient en minorité. Cet argument soulevé de manière très critique par Dollard Dansereau dans le journal nationaliste, *l'Ordre*, qui appartenait à Olivar Asselin.

Beauchesne écrivit donc à Asselin pour se plaindre de la façon dont Dansereau avait interprété ses commentaires dans le but de le ridiculiser : Évidemment, il voulait me dire des bêtises, ce qui paraît être *le summum* de nos journalistes quand ils veulent rehausser la race... mais je te serai reconnaissant de ne pas permettre dans l'agonie de *l'Ordre* que l'on me fasse passer pour un anti-canadien français.

Beauchesne ne changea jamais d'avis sur la nécessité de refondre totalement la constitution. En 1944, il disait à un avocat de la Saskatchewan : «Il y a longtemps que je pense que l'AANB a fait son temps et devrait être abrogé. Il ne répond plus aux besoins de notre époque, et l'imbroglio actuel que crée la conscription prouve bien que ce document est source de désunion⁹.» Dix années plus tard, il préconisait toujours la convocation d'une assemblée constituante :

Certaines provinces vivent au-dessus de leurs moyens et il est plus difficile d'adopter des lois à portée économique au Canada que dans tout autre pays, en raison du dualisme de notre régime gouvernemental. Et il y a encore plus de raisons aujourd'hui qu'il y a dix-neuf ans, lorsqu'un comité spécial des Communes fut chargé d'examiner la question de refondre notre constitution. En plus de la question de l'imposition directe qui fait l'objet de luttes acharnées et qui crée actuellement de l'animosité, cette Assemblée constituante pourrait examiner les nominations au Sénat, la question du drapeau national, les transports, la radio, les services de film, la portée des droits civils, la création d'un district fédéral, la procédure d'amendement de notre constitution et beaucoup d'autres choses moins importantes. *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique* est dépassé¹⁰.

Notes

¹J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Servant Mandarins 1935-1957*, Oxford University Press, Toronto, 1982. p. 18

²*Ibid.*, p. 24.

³Canada, Chambre des communes, Comité spécial d'enquête sur l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, *Procès-verbaux, témoignages et rapport* Imprimeur du roi, 1935, p. 125.

⁴*Ibid.* p. 126.

⁵*Ibid.*, 134.

⁶Voir par exemple, Canada, Chambre des communes, *Débats*, 10 février 1938, 9 mars 1939, 3 mai 1939, 3 juillet 1944, 9 novembre 1949 et 20 juin 1946.

⁷Voir le *Journal* (Ottawa) et le *Citizen* (Ottawa) le 17 avril 1935.

⁸Archives publiques du Canada, *Beauchesne Papers*, Beauchesne à Asselin, 25 avril 1935.

⁹APC, *Beauchesne Papers*, Beauchesne à George Barr, 27 novembre 1944.

¹⁰*The Gazette*, le 9 avril 1954. Voir aussi sa correspondance avec John Fenston, un avocat de Verdun, qui mena une campagne personnelle pour faire adopter les idées proposées dans sa brochure «The Federated States of Canada».