



uOttawa

L'Université canadienne  
Canada's university

**FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES  
ET POSTDOCTORALES**



**FACULTY OF GRADUATE AND  
POSTDOCTORAL STUDIES**

**Jonathan Cloutier**

-----  
AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

**M.A. (histoire)**

-----  
GRADE / DEGREE

**Département d'histoire**

-----  
FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

«La conciliation au lieu de la coercition» : La politique de désaveu du gouvernement de Wilfrid  
Laurier (1896-1911)

-----  
TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

**Peter Bischoff**

-----  
DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

-----  
CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

**Michel Bock**

**Jan Grabowski**

**Gary W. Slater**

-----  
Le Doyen de la Faculté des études supérieures et postdoctorales / Dean of the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies

« LA CONCILIATION AU LIEU DE LA COERCITION » : LA POLITIQUE  
DE DÉSAVEU DU GOUVERNEMENT DE WILFRID LAURIER

(1896-1911)

Par

Jonathan Cloutier

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales à titre d'exigence  
partielle en vue de l'obtention de la maîtrise en histoire

Université d'Ottawa

©Jonathan Cloutier, Ottawa, Canada, 2010



Library and Archives  
Canada

Published Heritage  
Branch

395 Wellington Street  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

Bibliothèque et  
Archives Canada

Direction du  
Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

*Your file* *Votre référence*  
ISBN: 978-0-494-69039-0  
*Our file* *Notre référence*  
ISBN: 978-0-494-69039-0

**NOTICE:**

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

**AVIS:**

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

---

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

  
**Canada**

## RÉSUMÉ

« LA CONCILIATION AU LIEU DE LA COERCITION » : LA POLITIQUE  
DE DÉSAVEU DU GOUVERNEMENT DE WILFRID LAURIER

Jonathan Cloutier

Université d'Ottawa, 2010

Superviseur :

Peter C. Bischoff

L'AANB de 1867 confie le pouvoir de désavouer les lois provinciales au Dominion. Dès lors, le gouvernement fédéral peut annuler n'importe quel acte provincial. Il s'agit donc d'un pouvoir qui permet au Dominion de transgresser les divisions législatives énumérées dans l'AANB et par conséquent, de s'ingérer dans les affaires des provinces menaçant ainsi leur autonomie.

Bien que ce pouvoir particulier ait suscité l'intérêt des chercheurs, les études à son sujet l'abordent essentiellement sous l'angle de la Confédération et de la lutte pour les droits provinciaux. Cette thèse porte plutôt sur la politique de désaveu du gouvernement de Wilfrid Laurier. Plus particulièrement, elle cherche à comprendre comment un gouvernement mené par un provincialiste inlassable, qui craint publiquement le pouvoir de désaveu, a pu opposer son veto à 30 lois provinciales et à 7 ordonnances territoriales.

Cette recherche argumente que, sous Laurier, le Dominion utilise le désaveu de manière très limitée, afin de ne pas s'ingérer dans les affaires des provinces. Ce désir de non-intervention et une interprétation de l'AANB qui laisse une plus grande place aux provinces, permettent aux libéraux de Laurier de respecter davantage les compétences provinciales. De cette manière, la législation des provinces qui concerne uniquement leurs compétences, c'est-à-dire les lois *intra vires*, demeure alors en vigueur en dépit de la désapprobation du Dominion.

Au cours de son mandat, le gouvernement de Laurier a malgré tout dû se résoudre à exercer le pouvoir de désaveu. Deux types de lois occasionnent son utilisation : celles qui contreviennent à la politique du Dominion et celles qui sont considérées *ultra vires*. La première catégorie vise en grande partie les lois anti-asiatiques de la Colombie-Britannique désavouées étant donné qu'elles contreviennent au traité anglo-japonais. Quant aux lois *ultra vires*, elles subissent parfois le même destin puisqu'elles touchent aux compétences du Dominion.

Ainsi, le gouvernement de Laurier n'utilise pas le désaveu pour empiéter sur les compétences des provinces, mais pour protéger les siennes de ce dont il perçoit être des transgressions provinciales. Le gouvernement de Laurier réussit donc à respecter l'autonomie des provinces malgré le fait que son interprétation de l'AANB exige parfois d'exercer son veto.

## REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont contribué au couronnement de cette recherche et je tiens à les remercier. D'abord, un merci sincère à mon directeur de thèse, Peter Bischoff qui, dès notre première discussion, s'est investi dans ce projet. Non seulement ai-je profité de sa disponibilité et de son encouragement, mais sa perspicacité, son enthousiasme pour le projet et ses conseils n'ont qu'enrichi cette thèse.

Merci au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et à l'Université d'Ottawa pour leur appui financier au cours de cette recherche.

Je tiens également à remercier l'équipe de Bibliothèque et Archives Canada pour l'aide lors du dépistage de la documentation. À mes professeurs de l'Université d'Ottawa, de l'Université Laurentienne et de l'Université de Hearst, je vous suis reconnaissant. J'en suis arrivé ici grâce aux défis que vous m'avez lancés au cours de mes études.

Enfin, je remercie ma famille qui m'a encouragé tout au long de ce long trajet. Rares étaient les journées où je n'entendais pas : « Comment va la thèse »? Merci à mes amis de m'avoir distrait de temps à autre. Finalement, à Zoé – pour ta compréhension et ta patience – si tu savais comment ta simple présence m'a donné la force à continuer. J'espère pouvoir te revaloir ce sentiment au cours de tes études.

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1	
L'ÉVOLUTION DU POUVOIR DE DÉSAVEU DE 1864 À 1896.....	12
1.1 La conception du désaveu.....	13
1.2 L'unanimité au fédéral.....	22
1.3 L'abus et le ressac.....	29
Conclusion.....	39
CHAPITRE 2	
LE RESPECT DES PROVINCES À L'ORDRE DU JOUR.....	41
2.1 Les ministres de la Justice libéraux.....	41
2.2 La communication avec les provinces.....	49
2.3 La disparition de l'injustice.....	55
Conclusion.....	71
CHAPITRE 3	
BAPTÊME DU FEU : LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET LES LOIS ANTI-ASIATIQUES.....	73
3.1 Les précurseurs du conflit avec le gouvernement de Laurier.....	73
3.2 La genèse du conflit entre le Dominion et la province.....	79
3.3 La Colombie-Britannique, terre d'hostilité.....	87
3.4 Plus ça change, plus c'est la même chose.....	93
Conclusion.....	99
CHAPITRE 4	
LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DU DOMINION.....	100
4.1 La primauté de la politique du Dominion.....	100
4.2 La transgression des frontières législatives.....	110
4.3 Qu'en est-il des territoires canadiens?.....	125
Conclusion.....	136
CONCLUSION.....	137

ANNEXE 1.....	142
BIBLIOGRAPHIE.....	143

## LISTE DES TABLEAUX

1. Tableau 3.1 Les lois anti-asiatiques désavouées ou réservées (1867-1911).....	77
2. Tableau 4.1 Les lois, autres qu'anti-asiatiques, désavouées puisque opposées à une politique fédérale (1896-1911).....	101
3. Tableau 4.2 Les lois <i>ultra vires</i> désavouées (1896-1911).....	115
4. Tableau 4.3 Les ordonnances territoriales désavouées (1896-1911).....	128

## LISTES DE GRAPHIQUES

1. Graphique 1.1 Cas de désaveu par année (1867-1895).....34
2. Graphique 4.1 Types de lois désavouées par le gouvernement de Laurier.....101

## LISTE DES SIGLES

AANB	Acte de l'Amérique du Nord Britannique
BAC	Bibliothèque et Archives Canada
CJCP	Comité judiciaire du Conseil privé
CPR	Canadian Pacific Railway
DALPC	Débats de l'Assemblée législative de la Province du Canada
DALPNB	Débats de l'Assemblée législative de la Province du Nouveau-Brunswick
DCCC	Débats de la Chambre des communes du Canada
DSPC	Documents de la session du Parlement du Canada

## INTRODUCTION

En 1867, le Dominion hérite du pouvoir de désavouer les lois provinciales de la Grande-Bretagne qui, auparavant, l'exerçait à l'égard des lois de ses colonies. Dorénavant, il revient au gouvernement du Canada de s'occuper de la supervision de la législation provinciale. Au total, le Dominion exerce le désaveu, ce pouvoir controversé qui permet au gouvernement fédéral d'annuler des lois provinciales, à 112 reprises. Employé pour la dernière fois en 1943 à l'égard d'une loi albertaine intitulée « An Act to Prohibit the Sale of Lands to any Enemy Aliens and Hutterites for the Duration of the War », le veto fédéral demeure un sujet de discussion au sein du Cabinet au cours des années 1950. Bien qu'il reste à cette époque un outil auquel songe le gouvernement fédéral, ce dernier n'y a jamais recours. Aujourd'hui, la réalité politique canadienne fait en sorte que le pouvoir de désaveu est tombé en désuétude. Il est toutefois encore garanti par la constitution canadienne. Néanmoins, le coût politique pouvant découler de son utilisation est maintenant trop élevé. Bref, le désaveu est devenu un recours d'une ère maintenant révolue en politique canadienne.

Sir Wilfrid Laurier est en politique canadienne à une époque où le désaveu demeure une réalité. Pour cet homme politique, reconnu comme un Premier ministre provincialiste, le principe d'autonomie provinciale découle directement de l'entente de 1867 et de la tradition libérale établie par A.-A. Dorion, Edward Blake et Oliver Mowat. Par conséquent, le gouvernement fédéral ne doit pas intervenir dans les affaires des provinces. Les provinces étant munies du gouvernement responsable, elles sont en mesure de se gouverner sans l'intervention du Dominion. L'adhérence de Laurier à cette convention fait en sorte qu'il redoute l'exercice du veto envers la législation provinciale.

Cette crainte est présente en juillet 1918 lorsque Laurier, alors le chef de l'opposition, envoie une lettre portant sur le fédéralisme à Léon-Mercier Gouin. Il s'agit en effet d'une réplique à un article que Gouin, avocat et fils de Sir Lomer Gouin, a rédigé pour la *Revue trimestrielle canadienne*<sup>1</sup>. Dans sa lettre, qui a été publiée dans l'édition de novembre de cette même revue, Laurier précise la nature du régime politique canadien. Sur le pouvoir de désaveu, Laurier énonce :

...dans la sphère attribuée aux provinces par notre constitution, leur autorité doit être souveraine, et ce principe ne saurait être proclamé trop haut. Sur ce point, tu aurais pu appuyer davantage sur le danger du désaveu. Là se trouve le point noir de la confédération canadienne. Je ne m'explique guère qu'un esprit aussi clair et aussi net que Cartier ait pu y trouver une garantie pour les minorités. Il n'y a que deux minorités dans la confédération canadienne : minorité de race et minorité de religion. Donner au pouvoir central où se trouvent la majorité de race et la majorité de religion, l'autorité de s'ingérer arbitrairement dans la juridiction attribuée aux provinces, c'est détruire l'indépendance législative des provinces et en faire un leurre et une moquerie. De fait, dans toutes les agitations qui à différentes reprises ont bouleversé notre jeune confédération, la cause unique reste toujours la même : c'est toujours les tentatives du pouvoir central d'empiéter sur les prérogatives provinciales. À toutes ces tentatives les libéraux opposèrent une résistance inflexible, et dès l'origine ils se firent les champions de l'autonomie provinciale<sup>2</sup>.

Ces propos, qu'il affirme à la fin de sa carrière politique, viennent confirmer ceux qu'il a tenus quelques mois avant d'être élu premier ministre du Canada. D'ailleurs, lors du débat sur l'Acte réparateur entourant la question des écoles du Manitoba, Laurier, dans un long discours, affirme :

Le point faible de la constitution américaine est justement ce qu'a exposé l'honorable ministre [Charles Tupper]. Les pouvoirs réservés sont aux États, tandis que chez nous c'est le parlement qui en est revêtu. Mais notre constitution va beaucoup plus loin. Elle donne au gouvernement fédéral le contrôle et la surveillance de nos législatures provinciales. L'honorable ministre a prétendu que c'est un avantage. Je prétends que c'est peut-être une grande erreur. En vertu de notre constitution, le gouvernement fédéral est revêtu du pouvoir de désavouer, dans une certaine période,

<sup>1</sup> Léon-Mercier Gouin, « Esquisse de droit constitutionnel », *Revue trimestrielle canadienne*, vol. 4, no. 1, mai 1918, p. 69-76.

<sup>2</sup> Wilfrid Laurier, « Le Fédéralisme », *Revue trimestrielle canadienne*, vol. 4, no. 3, novembre 1918, p. 220-221.

toutes les lois passées par les législatures provinciales<sup>3</sup>.

Au sujet de l'origine du désaveu, il ajouta :

En ce qui concerne le pouvoir de désaveu, on peut le rapporter très clairement au droit de désaveu que possèdent les autorités impériales sur les législatures coloniales. Le parlement impérial a le pouvoir de désavouer, de contrôler les lois de ces corps législatifs des colonies. Cela peut se comprendre facilement, parce que les colonies sont des dépendances. Mais les relations qui existent entre la Confédération et les provinces ne sont pas de même nature. Entre elles, il n'existe ni supériorité, ni infériorité; toutes sont égales, à cette exception près que le parlement fédéral est revêtu de pouvoirs plus considérables, c'est-à-dire de pouvoirs d'une nature plus étendue et plus importante que ceux dont jouissent les législatures provinciales<sup>4</sup>.

Selon ses propos tenus avant et après son mandat en tant que premier ministre, le désaveu était un moyen pour le gouvernement de s'ingérer dans les affaires des provinces, un méfait contre lequel son parti avait lutté pour assurer l'autonomie des provinces. Ces idées exprimées par Laurier concordent avec l'aspect provincialiste de la politique de son gouvernement. Toutefois, malgré cette politique et l'aversion de Laurier envers le désaveu, son gouvernement désavoue 30 lois provinciales et 7 ordonnances territoriales de 1896 à 1911. Il semble donc y avoir une discordance entre les déclarations de Laurier et ses actions lorsqu'il était au pouvoir.

L'examen approfondi de la politique de désaveu de Laurier, pour expliquer la compatibilité entre ses idées et l'utilisation du désaveu fait ressortir l'hypothèse suivante : tout comme les autorités britanniques qui concilient le pouvoir de désaveu et le gouvernement responsable de leurs colonies, la façon dont les libéraux de Laurier utilisent le désaveu fait en sorte que ce pouvoir et le respect de l'autonomie provinciale, deux éléments à apparence incompatible, concordent. Cette manière d'utiliser le désaveu permet ainsi au Dominion de respecter l'autonomie des provinces tout en protégeant ses intérêts.

---

<sup>3</sup> DCCC, 6<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1896, p. 2413-2414.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 2413-2414.

Bien que l'historiographie du désaveu suscite un certain intérêt de la part des chercheurs, elle demeure tout de même incomplète. Cette recherche doit donc puiser dans d'autres champs historiographiques plus développés. En effet, les ouvrages des historiens, des juristes et des politologues sur deux phénomènes incontournables, la Confédération canadienne et la lutte pour les droits provinciaux, sont très utiles. La période de 1867 à 1896, notamment a fait couler beaucoup d'encre, tandis que celle qui la succède a été négligée. L'historiographie du désaveu est en quelque sorte asymétrique.

Dès les décennies suivant la Confédération, deux interprétations dualistes se développent à son sujet. D'une part, il y a la thèse provincialiste qui affirme que la Confédération est un pacte entre les provinces. D'abord véhiculée par les hommes politiques, cette thèse est adoptée par certains chercheurs québécois, dont Richard Arès et Jean-Charles Bonenfant<sup>5</sup>. D'autre part, la thèse centralisatrice, personnifiée par John A. Macdonald, affirme que la Confédération de 1867 n'est que le résultat d'une loi britannique. Des historiens, dont W. P. M. Kennedy, Donald Creighton, Peter B. Waite et W. L. Morton, développent cette vision. Pour Kennedy, la Confédération était une étape dans le processus d'acquisition du gouvernement responsable au sein de l'Empire britannique<sup>6</sup>. Creighton, de son côté, mettait l'accent sur l'idéal du « nation-building » des Pères de la Confédération<sup>7</sup> tandis que Morton et Waite avançaient l'idée de la suprématie du gouvernement fédéral<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Richard Arès, *Dossier sur le pacte fédératif de 1867 : la Confédération : pacte ou loi?*, Montréal, Éditions Ballarmin, 1967, 264 p. et Jean-Charles Bonenfant, *La Naissance de la Confédération*, Montréal, Éditions Leméac, 1969, 155 p.

<sup>6</sup> W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada*, New York, Russell & Russell, 1938, 628 p.

<sup>7</sup> Donald Creighton, *British North America at Confederation*, Ottawa, Queen's Printers, 1963, 104 p.

<sup>8</sup> W. L. Morton, *The Critical Years : the Union of British North America, 1857-1873*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, 322 p. et Peter B. Waite, *The Life and Times of Confederation : politics, newspapers and the union of British North America*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 379 p.

Après un répit de près de 30 ans à partir des années 1960, l'histoire politique recommence à être un champ dynamique au cours des années 1990. La Confédération redevient, par conséquent, un sujet d'étude pertinent et observé d'un différent œil. Ainsi, Christopher Moore tente de mieux comprendre la complexité de la pensée politique des Pères de la Confédération qui avait été délaissée par de nombreux chercheurs<sup>9</sup>. Ce révisionnisme a été poursuivi par Janet Ajzenstat, Paul Romney ainsi que Robert Vipond<sup>10</sup>. Ce courant se penche sur les idées politiques – canadiennes et étrangères – du XIX<sup>e</sup> siècle et leur influence sur la Confédération. Leurs interprétations permettent de mieux comprendre comment les Pères de la Confédération sont arrivés aux principes contenus dans l'AANB.

Pour les chercheurs qui se penchent sur la Confédération, la perception du désaveu est intimement liée à leur interprétation de l'AANB. Les provincialistes y voient une erreur de la Confédération. Les adhérents de la thèse centralisatrice perçoivent au contraire le désaveu comme une preuve que les Pères de la Confédération voulaient un État fédéral fort et des provinces dépendantes. Pour les révisionnistes, qui stipulent que l'AANB est un compromis entre les nombreux participants, le désaveu est un outil nécessaire permettant de créer un équilibre entre les pouvoirs des provinces et ceux du Dominion.

Très peu d'historiens ont spécifiquement étudié le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral, cédant plutôt la place aux politicologues et aux juristes. De plus, les recherches sur ce sujet sont rares depuis le début des années 1960. L'ouvrage principal sur le pouvoir de désaveu est celui rédigé par Gerald V. La Forest publié lorsqu'il était fonctionnaire au ministère de la

---

<sup>9</sup> Christopher Moore, *1867 : How the Fathers Made a Deal*, Toronto, McLeland and Stewart, 1997, 279 p.

<sup>10</sup> Janet Ajzenstat et Peter J. Smith, *Canada's origins : Liberal, Tory or Republican?*, Ottawa, Carleton University Press, 1995, 288 p.; Paul Romney, *Getting it Wrong : How Canadians Forgot their Past and Imperilled Confederation*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, 332 p. et Robert Vipond, *Liberty and Community : Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 1991, 249 p.

Justice. Publié en 1955, ce document étudie l'évolution de l'utilisation du pouvoir de désaveu d'un point de vue essentiellement juridique<sup>11</sup>. Dans deux articles, Eugene Forsey, un spécialiste de la Constitution canadienne, adopte également une analyse juridique centraliste. Bien que les articles de Forsey couvrent l'ensemble des cas de désaveu, la brièveté de ses articles – ils totalisent 15 pages – fait en sorte que l'analyse demeure superficielle. Néanmoins, Forsey apporte des idées intéressantes dont celle que les régionalismes font en sorte que le pouvoir de désaveu tombera en désuétude et que seule une crise politique forcerait le gouvernement fédéral à utiliser son pouvoir<sup>12</sup>.

D'autres chercheurs se limitent à une période ou à un événement clé concernant le pouvoir de désaveu. C'est le cas de Garth Stevenson dans *Ex Uno Plures : Federal-Provincial Relations in Canada, 1867-1896*. Dans le chapitre consacré à la pratique du pouvoir de désaveu entre 1867 et 1896, Stevenson explique que le désaveu est un moyen d'assurer le respect du partage des pouvoirs prévu par l'AANB<sup>13</sup>. Dans *Social Credit and the Federal Power in Canada*, J. R. Mallory se limite à un événement clé. Pour Mallory, la dispute entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Crédit social de l'Alberta, qui a mené au désaveu d'une série de lois, est une étape signifiante dans les relations fédérales – provinciales. Mallory voit dans cet

---

<sup>11</sup> Gérald V. La Forest, *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, Ottawa, Département de la Justice, 1955, 115 p.

<sup>12</sup> Eugene Forsey, « Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867 », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 4, no. 1, février 1938, p. 59. Le deuxième article porte sur la période suivant la publication de son premier article. Voir, Forsey, « Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors, 1937-47 », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 14, no. 1, février 1948, p. 94-97.

<sup>13</sup> Garth Stevenson, *Ex uno plures : Federal Provincial Relations in Canada, 1867-1896*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 251-252.

épisode l'affirmation de l'Ouest à l'égard de la centralisation fédérale<sup>14</sup>. Bref, l'Ouest tente de faire entendre sa voix.

Certains chercheurs analysent le pouvoir de désaveu à travers ses principaux acteurs. Il s'agit du cas de certaines biographies dont *John A. Macdonald* de Donald Creighton, *Sir Oliver Mowat : a biographical sketch* de C. R. W. Biggar et *Sir Oliver Mowat* d'Anne Margaret Evans<sup>15</sup>. Le texte de Roger Chaput *Le désaveu ou l'annulation des lois provinciales par le gouvernement fédéral* vient ajouter à ces biographies puisqu'il traite des adhérents et des contestataires du pouvoir en question<sup>16</sup>.

Malgré ces ouvrages, la période Laurier demeure très peu étudiée. Même La Forest et Forsey ne font qu'un survol de l'utilisation du désaveu par ce gouvernement. Il est donc nécessaire d'étudier la manière dont Laurier recourt au désaveu afin de déterminer quel genre de relation existe entre le veto et l'idéologie de son gouvernement. Cette étude sur le désaveu veut donc mettre en lumière l'utilisation de ce pouvoir par les libéraux de Laurier pour en arriver à un meilleur portrait de leur provincialisme et ainsi mieux comprendre le déchirement que leur cause le désaveu. Cette thèse démontrera donc que le gouvernement libéral recourt au pouvoir de désaveu afin de préserver l'unité nationale et d'assurer le respect de son interprétation de l'AANB sans empiéter sur les compétences des provinces.

Étant donné que la période Laurier est si peu étudiée, les sources sont primordiales pour réfléchir à la question. Puisque le désaveu n'est pas une décision prise au hasard, mais le fruit

---

<sup>14</sup> J. R. Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1954, p. 58.

<sup>15</sup> En étant des biographies, ces ouvrages offrent essentiellement un point de vue partiel du pouvoir de désaveu. Voir : Donald Creighton, *John A. Macdonald*, Toronto, Macmillan, 1952-1955, 2 volumes; C. R. W. Biggar, *Sir Oliver Mowat : A Biographical Sketch*, Toronto, Warwick Brothers and Rutter, 1905, 2 vol. et Anna Margaret Evans, *Sir Oliver Mowat*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, 437 p.

<sup>16</sup> Roger Chaput, « Le désaveu ou l'annulation des lois provinciales par le gouvernement fédéral », *Revue générale du droit*, 6 (1975), p. 305-320.

d'une communication, les sources pour cette recherche abondent. Le gouvernement du Canada, de nature bureaucratique, a conservé une masse documentaire impressionnante sur le désaveu. Deux recueils – celui de W. E. Hodgins<sup>17</sup> pour la période avant Laurier et celui de Francis H. Gisborne et Arthur A. Fraser<sup>18</sup> pour le mandat de Laurier – sont particulièrement utiles et servent principalement à l'élaboration de l'argumentation de cette thèse. Ces recueils, qui ont été compilés à la demande du ministère de la Justice, contiennent une documentation exhaustive sur le désaveu. Encore plus impressionnant est le fait qu'il ne s'agit pas uniquement de documents du gouvernement fédéral, mais aussi de ceux provenant des provinces et de tiers. Par conséquent, ces sources permettent de comprendre et de développer les points de vue de toutes les parties impliquées dans le désaveu et non seulement celui du Dominion.

À ces deux volumes s'ajoutent des fonds d'archives retrouvés à Bibliothèque et Archives Canada<sup>19</sup>, notamment ceux du Bureau du conseil privé, du Secrétariat d'État et des Premiers ministres. Les deux premiers servent d'appoint précieux aux deux recueils exhaustifs. De leur côté, les Fonds des premiers ministres sont intéressants puisqu'ils contiennent la correspondance de Laurier. Cette dernière permettra alors de décerner le point de vue personnel du Premier ministre sur le désaveu. Avec ces données, la recherche exposera les perspectives de l'homme et de son gouvernement. À ces fonds s'ajouteront aussi des textes législatifs et juridiques, les débats de la Chambre des communes du Canada et les Documents de la session. Finalement, des journaux d'époque pour l'ensemble des provinces permettront d'élargir l'étendue de cette

---

<sup>17</sup> W. E. Hodgins, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1867-1895*, Ottawa, Government Printing Bureau, 1896, 1447 p.

<sup>18</sup> Francis H. Gisborne et Arthur A. Fraser, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896-1920*, Ottawa, F. A. Acland, 1922, 860 p.

<sup>19</sup> Il faut noter que plusieurs documents retrouvés dans les fonds d'archives étaient aussi dans les recueils. Dans ce cas, le chercheur se réfère au document du recueil.

recherche et comprendre à quel point l'utilisation du pouvoir de désaveu a suscité un débat public.

Certaines limites s'imposent à cette recherche. D'abord, l'objectif de cette thèse étant l'étude du désaveu sous Laurier, la période précédente, c'est-à-dire celle de 1867 à 1896, doit être traitée de façon générale. Au lieu de nous pencher sur tous les cas de désaveu, nous allons plutôt ressortir les tendances. De plus, certains documents qui auraient pu servir à cette thèse sont manquants en raison du feu qui a rasé les édifices du Parlement en 1916<sup>20</sup>. Finalement, l'étendue de la période d'étude, soit 1896 à 1911, rend l'exploration des journaux difficile. Il a donc fallu établir des dates importantes et restreindre la fouille des journaux à ces dates. Par conséquent, des articles se situant à l'extérieur des dates retenues n'ont pu être consultés.

Pour ce qui est du plan épousé pour cette recherche, il est à la fois chronologique et thématique. Cette méthode est nécessaire à deux égards. D'une part, l'approche chronologique permet de comprendre l'évolution des caractéristiques du désaveu autant avant que durant le mandat de Laurier. D'autre part, l'approche thématique vient dégager les différentes nuances de la politique de désaveu du gouvernement de Laurier. Les chapitres de cette thèse suivront les quatre éléments qui ressortent de l'utilisation de cette méthode.

Le chapitre préliminaire établit le contexte du désaveu avant l'arrivée des libéraux de Laurier au pouvoir, c'est-à-dire de 1864 à 1896. Des divergences d'opinion concernant le désaveu existent de 1864 à 1867, mais il devient tout de même une réalité grâce à l'adoption de l'AANB. Malgré ce désaccord initial, il y a unanimité au fédéral quant à l'utilisation du désaveu de 1867 à 1881. Macdonald dévie ensuite de la politique établie depuis la Confédération. Les provinces, menées par l'Ontario, se braquent à cette nouvelle réalité et l'harmonie qui existait entre les libéraux et les conservateurs au fédéral est détruite. Les libéraux se placent alors du côté

---

<sup>20</sup> Gisborne et Fraser, p. III.

des provinces et les conservateurs, voyant le coût politique du désaveu, se replient dès la fin des années 1880. Il s'agit de l'état des choses dont hérite le gouvernement de Laurier.

Le deuxième chapitre porte sur la politique de désaveu du gouvernement de Laurier, l'accent étant mis sur le respect qu'il affiche aux provinces. Une façon dont cette bienveillance est assurée au début du règne de Laurier est par l'entremise de la nomination des ministres de la Justice. En sélectionnant d'abord Oliver Mowat et David Mills, deux fervents de l'autonomie provinciale, Laurier fixe la norme quant au respect des provinces au sein de son parti. La communication réciproque demeure l'outil privilégié par les libéraux pour tenter de régler tout conflit entre les deux paliers gouvernementaux. L'ouverture d'esprit du gouvernement de Laurier envers les provinces est évidente lorsqu'il laisse leurs lois *intra vires* injustes entrer en vigueur. Les provinces sont donc autonomes au sein de leurs compétences même si le Dominion n'approuve pas toujours leurs lois.

Le troisième chapitre traite du conflit irrémédiable déclenché entre le Dominion et la Colombie-Britannique en rapport avec la législation anti-asiatique de cette province. Tout au long du règne de Laurier, la province du Pacifique adopte une série de lois dont l'objectif est de borner la présence des Asiatiques en Colombie-Britannique en limitant leur accès au marché du travail ou en refusant leur entrée au pays. Les relations anglo-japonaises de l'époque ne cadrent pas avec cette politique provinciale, les deux empires ayant conclu un accord donnant libre accès à leurs citoyens dans un empire comme dans l'autre. Le Dominion désavoue donc les lois, non parce qu'elles sont discriminatoires, mais parce qu'elles portent atteinte aux intérêts de l'Empire britannique et, corollairement, à ceux du Dominion.

Le dernier chapitre se rapporte aux autres types de lois qui ont nécessité l'intervention du gouvernement de Laurier. Hormis la législation anti-japonaise de la Colombie-Britannique, d'autres lois provinciales entrent en conflit avec les politiques et les intérêts du Dominion. Pour

ce dernier, ce n'est pas acceptable. Le Dominion communique donc ses objections et si la province refuse de les corriger, le désaveu est exercé. De plus, certaines lois provinciales et ordonnances territoriales dépassent les compétences des provinces. Dans ces circonstances, la gravité de la faute détermine l'intervention du Dominion. Ainsi, une loi caractérisée d'infraction grave que la province refuse de remédier mérite le désaveu, tandis qu'une loi causant une transgression frivole demeure en vigueur. Il est donc clair que sous Laurier, le Dominion protège ses intérêts et intervient le moins possible dans la législation des provinces.

## CHAPITRE 1

## L'ÉVOLUTION DU POUVOIR DE DÉSAVEU DE 1864 À 1896

Le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral découle de la tradition impériale britannique. En tant que métropole possédant plusieurs dépendances, la Grande-Bretagne devait maintenir un certain contrôle sur les législatures coloniales pour protéger ses intérêts. Le désaveu était un des moyens que possédait l'Empire pour accomplir cette tâche. Ce pouvoir permettait au gouvernement impérial d'annuler, voire abroger, n'importe quel acte colonial. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le déclin du mercantilisme, l'octroi du gouvernement responsable, et l'invention de la communication télégraphique ont modifié la relation entre l'Angleterre et ses colonies<sup>1</sup>. Le désaveu est alors devenu un outil de contrôle marginal. Malgré cette nouvelle réalité, la Grande-Bretagne a conservé cette prérogative à l'égard des lois fédérales lorsque le Canada fut créé. À partir de cette date, le gouvernement fédéral s'occupe du désaveu des lois provinciales. Avant de passer à l'application du désaveu par le gouvernement de Wilfrid Laurier, il est essentiel d'observer la transformation de ce pouvoir de 1864 à 1896. D'abord, il faut ausculter la conception du pouvoir en politique canadienne. L'analyse de l'exercice du désaveu jusqu'à 1880 démontrera comment le veto faisait l'unanimité au fédéral. Finalement, un examen de la réaction politique relativement à l'utilisation excessive du désaveu ainsi que la métamorphose du fédéralisme canadien permettront de déceler que des limites à ce pouvoir s'imposent avant l'ascension au pouvoir de Laurier.

---

<sup>1</sup> Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada*, p. 9.

### 1.1 La conception du désaveu

Du 10 au 27 octobre 1864, soit un mois après la clôture de la Conférence de Charlottetown, des délégués de la Province du Canada, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, se réunissent à Québec pour discuter de l'union possible des colonies britanniques en Amérique du Nord. Oliver Mowat est le premier à mentionner le pouvoir de désaveu à la Conférence lorsqu'il présente la motion sur les pouvoirs de la législature fédérale le 25 octobre. La neuvième section de celle-ci portant sur le désaveu provoque un bref débat. Quelques délégués du Nouveau-Brunswick, John Mercer Johnson, John Hamilton Gray et Edward Barron Chandler s'opposent au désaveu, ce dernier affirmant même que les cours peuvent s'occuper de juger les lois *ultra vires*<sup>2</sup>. Par contre, pour Jonathan McCully, délégué de la Nouvelle-Écosse, ce pouvoir est souhaitable.

Malgré ce débat, la motion de Mowat demeure presque inchangée lorsqu'elle prend la forme de résolution stipulant :

51. Any Bill passed by the General Parliament shall be subject to disallowance by Her Majesty within two years, as in the case of Bills passed by the Legislatures of the said Provinces hitherto, and in like manner any Bill passed by a Local Legislature shall be subject to disallowance by the Governor-General within one year after the passing thereof<sup>3</sup>.

Cette résolution suscite l'intérêt des autorités britanniques immédiatement après la Conférence. Lord Monck, le Gouverneur général, explique à Edward Cardwell, le Secrétaire d'État aux colonies, que le gouvernement fédéral aurait le pouvoir de désavouer les lois provinciales<sup>4</sup>. Dans

<sup>2</sup> « Discussions in Conference of the Delegates from the Provinces of British North America. October 1864 », dans Joseph Pope, *Confederation : Being a Series of hitherto Unpublished Documents bearing on the British North America Act*, Toronto, Carswell, 1895, p. 88.

<sup>3</sup> « Quebec Resolutions », dans Pope, p. 49.

<sup>4</sup> « Governor-General Monck to Edward Cardwell, 7 November, 1864 » dans G. P. Browne, *Documents of the Confederation of British North America : a Compilation Based on Sir Joseph Pope's Confederation Documents Supplemented by Other Official Material*, Toronto, McClelland and Stewart, 1969, p. 166.

sa réplique, Cardwell louange particulièrement l'aspect centralisateur des résolutions du Québec<sup>5</sup>. Bien qu'il ne mentionne pas spécifiquement le désaveu, il est possible de conclure que les autorités britanniques appuient la concession de ce pouvoir au gouvernement fédéral.

Suite à la Conférence, les délégations de chaque province se sont présentées devant leur Assemblée législative respective pour débattre les 72 Résolutions<sup>6</sup>. Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement libéral de Samuel Leonard Tilley se prononce sur le désaveu, croyant que sous le schéma prescrit, il serait rare<sup>7</sup>. Cependant, la situation politique n'est plus la même lors des débats : son gouvernement est remplacé par le gouvernement anti-confédération bipartisan d'Albert James Smith. Pour Smith, les Résolutions sont un affront à l'indépendance de la province et l'utilisation du désaveu pour régler les conflits fédéraux-provinciaux « is a very serious defect in the Constitution »<sup>8</sup>, un point de vue appuyé par l'anti-confédéré George Otty<sup>9</sup>.

Pour Abner Reid McClelan, un libéral, les objections au désaveu ne sont pas nécessaires « as our local bills may now be disallowed by a power farther off, and whereas in the General Government we should have representatives to explain and support them, in England we have none at all »<sup>10</sup>. McClelan voit donc dans la nouvelle formule une approche axée sur la représentativité des provinces auprès des détenteurs du pouvoir. Il est appuyé par Tilley lors des débats de la 2<sup>e</sup> session de 1866. Au cours de cette même session, Smith et Charles Nelson Skinner, un partisan de la Confédération, ont suggéré, sans succès, l'abolition du désaveu au

---

<sup>5</sup> « Edward Cardwell to Gov.-General Monck, 3 December, 1864 » dans Browne, p. 169.

<sup>6</sup> Il s'agit du texte auquel sont arrivées les délégués de la Conférence du Québec. Seules les provinces du Nouveau-Brunswick et du Canada semblent s'être penchées spécifiquement sur le désaveu. Voir, DALPNB, St. John, George W. Day, 1865 et DALPC, 3<sup>e</sup> session, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865.

<sup>7</sup> « Lieut.-Governor Gordon to Edward Cardwell, 5 December, 1864 » dans Browne, p. 171.

<sup>8</sup> DALPNB, St. John, George W. Day, 1865, p. 119.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 128.

profit de l'intervention judiciaire lors de conflits législatifs entre les deux paliers gouvernementaux<sup>11</sup>.

Dans la Province du Canada, le débat sur le désaveu, en 1865, est beaucoup plus exhaustif et révélateur. La majorité des représentants qui se penchent sur le désaveu lui donnent leur appui. Le 6 février, Macdonald voit ce pouvoir comme un élément assurant la subordination des provinces tandis que John Rose, un grand admirateur du désaveu, stipule, le 22 février, que le désaveu permettra d'éviter les luttes intestines<sup>12</sup>. Alexander Mackenzie, un réformiste du Haut-Canada, tente d'apaiser certaines craintes, le 23 février, en expliquant qu'il n'engendrait pas d'injustice aux provinces, mais qu'il est « nécessaire si l'on veut que, dans une certaine mesure, le gouvernement général ait un contrôle sur les actes des législatures locales »<sup>13</sup>. Quant à Joseph-Édouard Cauchon, un conservateur du Bas-Canada, il affirme le 2 mars que le désaveu est un des éléments du schéma qui assurent la souveraineté du gouvernement national<sup>14</sup>. Bref, ces hommes politiques perçoivent le veto comme un élément régulateur.

Pour la majorité de ses défenseurs, le désaveu peut protéger les citoyens contre une injustice quelconque. George Brown explique, le 8 février, que le désaveu permet au Dominion d'assurer « qu'aucune injustice ne serait commise sans appel de la législation locale »<sup>15</sup>. En d'autres mots, si une province adopte une loi injuste, les citoyens affligés peuvent faire appel au Dominion. Le désaveu pour cause d'injustice est appuyé, le lendemain, par Étienne-Paschal Taché et John Rose, tous deux conservateurs du Bas-Canada, et réfuté par James G. Currie, un libéral du Haut-Canada, pour qui ce genre d'action usurperait le pouvoir des provinces<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> DALPNB, 1866 (2<sup>e</sup> session), p. 26 et p. 49 dans La Forest, p. 10.

<sup>12</sup> DALPC, 3<sup>e</sup> session, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865, p. 42 et p. 411.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 580.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 124.

Selon certains délégués, le désaveu peut aussi protéger les minorités. Narcisse-Fortunat Belleau, conservateur du Bas-Canada, le 14 février, et ses compatriotes Paul Denis, le 9 mars, et George-Étienne Cartier, le 22 février, acceptent son utilisation pour protéger la minorité<sup>17</sup>. Maurice Laframboise, député libéral du Bas-Canada, et Luc Letellier de Saint-Just, expriment leur scepticisme des bienfaits du désaveu à l'égard des Canadiens français, le 9 mars et 3 février respectivement<sup>18</sup>.

Menés par Antoine-Aimé Dorion, les Rouges fournissent la critique la plus sévère du pouvoir de désaveu. En effet, il s'agit d'une des raisons pour lesquelles les Rouges s'opposent à la Confédération<sup>19</sup>. Dans un discours marqué d'éloquence le 16 février, Dorion annonce clairement les méfaits possibles du désaveu. Dorion craint que le désaveu devienne une question partisane et, par conséquent, nuise au gouvernement responsable des provinces<sup>20</sup>. Le frère de Dorion, Jean-Baptiste-Éric Dorion, un autre libéral du Bas-Canada, partage son avis que la partisanerie politique multipliera les cas de désaveu le 9 mars<sup>21</sup>. Hector-Louis Langevin, conservateur du Bas-Canada, répond aux appréhensions de A. A. Dorion le 21 février en expliquant que les provinces profiteront dorénavant d'une représentativité auprès des décideurs<sup>22</sup>.

Philip Henry Moore, un homme politique conservateur du Bas-Canada, affirme avec intuition, le 21 février, que l'attribution d'un pouvoir de façon aussi arbitraire causera des conflits entre les deux paliers gouvernementaux, une affirmation que Taché réfute<sup>23</sup>. La même journée, A.-A. Dorion ajoute que le désaveu causera des conflits surtout au niveau des compétences partagées, l'immigration et l'agriculture, et donnera toujours préséance au gouvernement

<sup>17</sup> DALPC., p. 187, p. 877 et p. 413.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 848 et p. 13

<sup>19</sup> Eugénie Brouillet, *La négation de la Nation*, Sillery, Septentrion, 2005, p. 159.

<sup>20</sup> DALPC, p. 262-263.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 862.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 382-383. Il s'agit du même argument que Tilley et McClellan au Nouveau-Brunswick.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 231.

fédéral<sup>24</sup>. Quant à J. O. Bureau, il croit, le 15 février, que le désaveu nuira au bon fonctionnement des gouvernements provinciaux<sup>25</sup>. Le 10 mars, John Scoble, un réformiste du Haut-Canada, voit le désaveu comme un dispositif pouvant prévenir « les conflits de loi et juridiction sur toutes matières d'importance »<sup>26</sup>.

Christopher Dunkin, un conservateur anglophone du Bas-Canada, et adversaire résolu des Résolutions de Québec, fournit une critique pointue du désaveu et du discours politique de l'époque le 27 février :

Le droit de désavouer les bills locaux, et aussi celui de les réserver à la sanction du gouvernement général, sont présentés d'un côté comme des réalités, – des pouvoirs qui seront réellement exercés par le gouvernement général pour restreindre la législation locale, – pour rassurer ceux qui désirent une union législative plutôt qu'une union fédérale; – mais, d'un autre côté, l'on affirme à ceux qui ne veulent pas d'une union législative, que ces pouvoirs ne veulent absolument rien dire et qu'ils ne seront jamais exercés<sup>27</sup>.

La critique de Dunkin est pertinente puisqu'elle démontre très bien la façon dont les hommes politiques de l'époque manipulent leur discours selon l'auditeur. Encore plus importante est la perspicacité de cette critique puisqu'elle semble expliquer pourquoi l'utilisation du désaveu sera une source d'animosité dans les années à venir.

John Sewell Sanborn, un libéral du Haut-Canada, est le seul membre du gouvernement à discuter du pouvoir de désaveu en présentant les deux côtés de la médaille. Le 9 février, il affirme :

C'était une sage prérogative, digne de l'approbation de tous; toutefois, ce n'était pas un pouvoir ordinaire auquel on devait faire appel tous les jours, c'était en quelque sorte une ressource extrême et révolutionnaire. C'était à peu-près ce qui existait dans l'assemblée législative, la faculté de refuser les subsides, mais par sa nature même ce

---

<sup>24</sup> DALPC, p. 263-264.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 912.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 494.

pouvoir ne pouvait être fréquemment exercé sans remuer la société jusque dans ses fondations et occasionner les plus grands malheurs<sup>28</sup>.

Sanborn voit donc les bienfaits de l'utilisation du pouvoir de désaveu, mais ce dernier doit être utilisé de façon modérée pour que la fédération demeure stable. Pour lui, ce n'est pas un pouvoir qui doit être utilisé à volonté.

Bref, à l'époque de nombreux hommes politiques s'intéressent au désaveu. Pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'un pouvoir nécessaire pour diverses raisons : assurer la stabilité de l'union, prévenir l'injustice à l'égard des individus et protéger les minorités. Les adversaires du désaveu ne voient qu'une tentative de centralisation et une source de conflit entre le Dominion et les provinces ainsi qu'entre les partis politiques. Néanmoins, l'appui ou la contestation du désaveu n'est pas encore une question partisane à l'époque, mais une qui divise les adeptes et les opposants de l'union.

Une fois les Résolutions débattues et approuvées, les provinces du Canada, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse envoient une délégation à Londres. La Conférence de Londres s'amorce officiellement le 4 décembre 1866 et clôt le 29 mars 1867 lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) obtient la sanction royale. Du 4 au 24 décembre, la délégation révisé les Résolutions du Québec. Bien qu'il y ait des différences entre les Résolutions de Québec et celles de Londres, l'intention des délégués de Londres n'est pas de recommencer le travail fait à Québec<sup>29</sup>. En fait, les Résolutions de Londres s'inspirent grandement de celles de Québec, celle sur le désaveu restant identique.

Une fois les résolutions mises au point, la rédaction de l'AANB est entamée. Au cours de cette démarche, l'article sur le désaveu subit des changements. Dans l'ébauche de projet initiale,

---

<sup>28</sup> DALPC, p. 124.

<sup>29</sup> Frederick Vaughan, *The Canadian Federalist Experiment : From Defiant Monarchy to Reluctant Republic*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 82.

l'article 34 précise davantage le processus et l'effet du désaveu, stipulant qu'une loi devient nulle et non avenue dès la proclamation du gouverneur<sup>30</sup>. Bien que le désaveu des lois canadiennes soit mentionné dans les trois premières ébauches de l'AANB, le pouvoir analogue à l'égard des lois provinciales n'apparaît qu'à partir de la quatrième ébauche. Encore une fois, le veto est expliqué avec plus de détails :

119. Where the Lieutenant-Governor assents to a Bill he shall by the first convenient opportunity send an authentic copy of the Act to the Governor-General, and if the Governor-General in Council within one year after the passing thereof, thinks fit to disallow the Act, such disallowance being signified by the Governor-General to the Lieutenant-Governor, or by proclamation, shall annul the Act from and after the day of such signification or proclamation<sup>31</sup>.

Cette amplification du détail est laissée de côté dans l'ébauche finale de l'AANB. Bien que la formulation adoptée dans cette dernière ait servi de prototype pour les articles de l'AANB<sup>32</sup>, elle ne tient pas compte des différences entre les désaveux impérial et fédéral, une omission rectifiée dans l'AANB. Afin de bien comprendre la façon dont le désaveu sera exercé, il faut lire les articles 56 et 90 en conjonction :

56. Lorsque le gouverneur-général aura donné sa sanction à un bill au nom de la Reine, il devra, à la première occasion favorable, transmettre une copie authentique de l'acte à l'un des principaux secrétaires d'état de Sa Majesté; si la Reine en conseil, dans les deux ans après que le secrétaire d'État l'aura reçu, juge à propos de le désavouer, ce désaveu, - accompagné d'un certificat du secrétaire d'État, constatant le jour où il aura reçu l'acte, - étant signifié par le gouverneur-général, par discours ou message, à chacune des chambres du parlement, ou par proclamation, annulera la loi à compter du jour de telle signification.

90. Les dispositions suivantes de la présente loi, concernant le parlement du Canada, savoir : les dispositions relatives aux bills d'appropriation et d'impôts, à la recommandation de votes de deniers, à la sanction des bills, au désaveu des lois, et à la signification du bon plaisir quant aux bills réservés, - s'étendront et s'appliqueront aux législatures des différentes provinces, tout comme si elles étaient ici décrétées et rendues expressément applicables aux provinces respectives et à leurs législatures,

<sup>30</sup> « Rough Draft of Conference » dans Pope, p.130.

<sup>31</sup> « Fourth Draft (of Conference). A Bill To provide for the Union and Government of British North America » dans Pope, p. 208-209.

<sup>32</sup> La Forest, p. 11.

en substituant toutefois le lieutenant-gouverneur de la province au gouverneur-général, le gouverneur-général à la Reine et au secrétaire d'État, un an à deux ans, et la province au Canada<sup>33</sup>.

Avant de passer à la prochaine section, il est important de se pencher sur le désaveu et sa relation avec le régime créé par l'AANB. Nul ne peut contredire le fait que le nouveau système politique canadien résulte d'un compromis entre de nombreux hommes politiques – de l'Amérique du Nord et de la Grande-Bretagne – représentant des intérêts variés. Par conséquent, le Dominion canadien, une union fédérale, comporte certains éléments<sup>34</sup> de l'union législative. C'est pour cette raison que K. C. Wheare qualifie la constitution du Canada de « quasi-federal »<sup>35</sup>. Étant donné que le pouvoir de désaveu est, avec le pouvoir de réserve, « the sharpest deviation from the federal principle of government »<sup>36</sup>, il est évident que la relation désaveu – fédéralisme est dichotomique.

Qu'en est-il de la relation désaveu – gouvernement responsable? Les colonies britanniques de l'Amérique du Nord ont obtenu le gouvernement responsable au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Malgré ceci, l'Empire britannique conservait le droit de désavouer les lois coloniales. Toutefois, le gouvernement impérial intervenait rarement dans les affaires internes des provinces<sup>37</sup>. Ainsi, les autorités britanniques ont réussi à concilier le désaveu avec le concept du gouvernement responsable. Pour les colonies britanniques nord-américaines, la Confédération marque un pas vers l'avant. En décidant de s'unir, elles ne veulent pas perdre le gouvernement responsable. En effet, « the right of local legislatures to legislate with unlimited authority on

<sup>33</sup> L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 30-31 Vict., R.-U., 3, Art. 56 et 90.

<sup>34</sup> Entre autres, la nomination des lieutenants-gouverneurs par le fédéral, le pouvoir de réserve et de désaveu, la forme du partage des compétences législatives et la forme du pouvoir judiciaire. Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 140-141.

<sup>35</sup> K. C. Wheare, *Federal Government*, New York, Oxford University Press, 1967, p. 19.

<sup>36</sup> Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey : Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 25.

<sup>37</sup> Brouillet, p. 158.

local matters was a key convention of the mid-century empire »<sup>38</sup>. Bien que la distribution des pouvoirs semble favoriser un système gouvernemental centralisé, l'AANB réserve tout de même certains pouvoirs exclusivement aux provinces. Il est donc concevable de croire qu'en élaborant l'AANB, les provinces voient dans les compétences locales un pouvoir exclusif hors de la portée du gouvernement central et que la prérogative du désaveu, malgré le droit de le faire, ne serait pas utilisée à l'égard de ces compétences.

Un argument des centralistes est que le gouvernement fédéral viendrait prendre la place du gouvernement impérial quant à la relation avec les provinces. À la Conférence de Québec, John Hamilton Gray affirme « we propose to substitute the Federal Government for the Imperial Government »<sup>39</sup>, un sentiment repris par Macdonald qui affirme lors des débats sur les résolutions, le 6 février 1865, que le gouvernement central « assumes towards the local governments precisely the same position as the Imperial Government holds with respect to each of the colonies... »<sup>40</sup>. Pour Donald Creighton, l'affirmation de Gray, et conséquemment, celle de Macdonald, sont :

an epigrammatic and accurate description of the Canada's main intent. They drew their ideas of federal-provincial relations from the British imperial organization, just as they derived their theories of government and their plans for political institutions from the British parliamentary system. [...] In the scheme the Canadians had now nearly finished presenting, the federal government was to step into the place which the imperial government had occupied before, exercise its old supervisory authority over the provinces, and wield the traditional controls<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Jordan Birenbaum, *Canada Instaurata 1867 – Imperial Perceptions of Provincial Autonomy: Rereading the 1867 Confederation Settlement*, thèse de maîtrise, Edmonton, Université d'Alberta, Département de Science politique, 2004, p. 127.

<sup>39</sup> « Discussions in Conference of the Delegates from the Provinces of British North America. October 1864 », dans Pope, p. 87.

<sup>40</sup> DALPC, p. 42.

<sup>41</sup> Creighton, *The Road to Confederation: The Emergence of Canada, 1863-67*, Toronto, Macmillan, 1964, p. 176-177.

Le fait que le gouvernement central prenne la place du gouvernement impérial est un autre argument qui permet de présumer que le gouvernement responsable sera respecté et que le désaveu n'empiétera pas sur la compétence des provinces. En se basant sur la pratique impériale, le désaveu devrait être rarissime et ne contreviendrait pas au gouvernement responsable<sup>42</sup>. Bien que le désaveu soit illimité, il n'est donc pas illogique de penser qu'il ne sera pas utilisé contre des lois que la province a le droit d'adopter.

## 1.2 L'unanimité au fédéral

Dans la mesure où l'AANB demeure vague quant au désaveu, le gouvernement dirigé par John A. Macdonald à compter de 1868 lui apporte certaines précisions. D'abord, *l'Acte concernant le Département de la Justice*, sanctionné le 22 mai 1868, confie au ministre de la Justice la tâche de considérer les lois provinciales<sup>43</sup>. Quelques semaines plus tard, Macdonald, en tant que ministre de la Justice, établit la procédure relativement au désaveu (Annexe 1). L'objectif du mémorandum de Macdonald est évident : limiter la portée du désaveu. Vipond voit deux inspirations derrière ce geste : la pratique britannique traditionnelle et, de manière primordiale, le respect de l'exclusivité des provinces dans leurs domaines législatifs<sup>44</sup>. Le rapport énumère quatre catégories de lois pouvant être désavouées. Les deux premières catégories, c'est-à-dire les lois « illegal » et « unconstitutional » – dans l'ensemble ou en partie – signifient les lois *ultra vires*<sup>45</sup>. Puisque l'AANB donne préséance au Dominion sur les compétences partagées,

---

<sup>42</sup> Birenbaum, p. 147-148

<sup>43</sup> Acte concernant le Département de la Justice, 31 Vict., Canada., ch. 39, Art. 2.

<sup>44</sup> Robert C. Vipond, « Alternative Pasts : Legal Liberalism and the Demise of the Disallowance Power », *University of New Brunswick Law Journal*, vol. 39, 1990, p. 128-129.

<sup>45</sup> J'adopte l'interprétation de Vipond et La Forest. Voir, Robert C. Vipond, « Constitutional Politics and the Legacy of the Provincial Rights Movement in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, no. 2, juin 1985, p. 276-277 et La Forest, p. 37. Cette interprétation va toutefois à l'encontre de celle de Eugene Forsey et J. R. Mallory qui affirment que Macdonald utilisait le terme « illegal » pour désigner

les lois provinciales contredisant les lois fédérales dans ces domaines peuvent aussi être désavouées. Finalement, les lois provinciales qui viennent à l'encontre des intérêts généraux du Dominion peuvent subir le même sort. Cette dernière catégorie est moins bien déterminée, elle permet au gouvernement de désavouer une loi provinciale *intra vires* si elle nuit à la politique fédérale<sup>46</sup>. Ainsi, le désaveu est devenu un veto strictement juridictionnel.

Le rapport stipule aussi que les lois provinciales seront plus scrutées que les lois coloniales de jadis. Plusieurs chercheurs interprètent cette remarque comme une confirmation que le désaveu serait fréquemment exercé et que Macdonald ne considère pas la relation fédérale – provinciale comme étant analogue à celle de l'Empire et ses colonies<sup>47</sup>, contredisant ainsi ses propos lors des débats parlementaires. Paul Romney en déduit que le rapport « merely registered the fact that Ottawa would have to consider technicalities concerning the division of powers as well as whether the legislation under review compromised the integrity of the dominion »<sup>48</sup>. En d'autres mots, Macdonald annonce tout simplement que l'AANB complexifie la surveillance législative. Cette interprétation concorde avec le fait que dans le même rapport, Macdonald explique que le Dominion doit s'ingérer le moins possible dans les affaires des provinces et qu'il doit communiquer avec la province lorsqu'il s'agit d'une loi répréhensible<sup>49</sup>. Par conséquent, le

---

les lois *ultra vires* et le terme « unconstitutional » dans son sens britannique signifiant la violation des droits des citoyens. Voir, Eugene Forsey, « Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867 », p. 49-50 et Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada*, p. 13-14.

<sup>46</sup> Vipond, *Liberty and Community*, p. 117.

<sup>47</sup> Voir, Forsey, p. 49; Stevenson, p. 233; L. Wilson, « Disallowance : The Threat to Western Canada », *Saskatchewan Law Review*, vol. 39, 1975, p. 168-169 et J. C. Morrison, *Oliver Mowat and the Development of Provincial Rights in Ontario : a Study in Dominion-Provincial Relations, 1867-1896*, thèse de maîtrise, Toronto, Université de Toronto, Département d'histoire, 1961, p. 169.

<sup>48</sup> Paul Romney, « The Nature and Scope of Provincial Autonomy : Oliver Mowat, the Quebec Resolutions and the Construction of the British North America Act », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 25, no. 1, mars 1992, p. 268.

<sup>49</sup> John A. Macdonald, « Report of the Hon. Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council on the 9th June, 1868 » dans W. E. Hodgins, *Correspondence, Reports of the Ministers*

désaveu, voire la menace du désaveu<sup>50</sup>, est un outil pouvant engendrer un amendement ou une abrogation de la part de la province<sup>51</sup>. Le désaveu devient donc un dernier recours lorsque les autres voies d'action sont fermées.

Au cours du premier règne de Macdonald (1867-1873), le pouvoir de désaveu est exercé selon ces principes. L'ensemble des lois commentées par Macdonald dépasse les compétences législatives des provinces définies par l'AANB. Parmi les compétences fédérales touchées par les lois provinciales figurent la réglementation du trafic et du commerce, les pêcheries, les banques, la loi criminelle, la banqueroute et la faillite ainsi que l'incorporation de compagnies dont les responsabilités dépassent la frontière d'une province. Les lois répréhensibles subissent cinq destins. L'amendement et l'abrogation sont les deux voies les plus souvent pratiquées. Certaines lois *ultra vires* demeurent en vigueur puisqu'elles sont jugées bénéfiques. Autrement dit, il s'agit de bonnes lois et tout problème qui surgit pourrait être tranché par les tribunaux<sup>52</sup>. D'autres lois entrent en vigueur parce que le temps pour le désaveu est écoulé<sup>53</sup>. Le désaveu représente le cinquième destin des lois provinciales. Au cours de son premier mandat, Macdonald ne l'exerce qu'à cinq reprises<sup>54</sup>.

Finalement, l'intention d'utiliser le désaveu comme veto juridictionnel est évidente par le faible nombre de désaveux, mais aussi la réaction de Macdonald quant aux pétitions des gens

---

*of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1867-1895*, Ottawa, Government Printing Bureau, 1896, p. 61.

<sup>50</sup> Morrison, p. 183.

<sup>51</sup> Forsey, p. 49.

<sup>52</sup> Macdonald, « Report of the Honourable the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council on the 22nd September, 1871 », dans Hodgins, p. 257.

<sup>53</sup> Il s'agit d'une exception puisque Macdonald était absent pour cause de maladie. Voir, « Memorandum », dans Hodgins, p. 95.

<sup>54</sup> Ce maigre nombre de désaveux démontre son intention d'utiliser le désaveu de façon juridictionnelle. Cependant, il ne faut pas oublier que le pouvoir de réserve du lieutenant-gouverneur est beaucoup plus utilisé à l'époque et les gouvernements provinciaux – surtout du Québec et de l'Ontario – sont plus ou moins des extensions de l'administration de Macdonald et les problèmes pouvaient se régler amicalement. Voir, Stevenson, p. 54.

s'opposant aux lois jugées injustes. Les lois *intra vires* pétitionnées ne retiennent pas davantage l'attention de Macdonald; celui-ci se contente de tout simplement confirmer leur constitutionnalité<sup>55</sup>. De même, Macdonald, bien que sympathisant avec les catholiques affligés par la loi des écoles communes du Nouveau-Brunswick de 1871, refuse d'intervenir puisque seule la province peut légiférer en matière d'éducation<sup>56</sup>.

Au cours de ces années, l'opposition libérale ne s'objecte pas au désaveu puisque les règles prescrites sont suivies. La loi des écoles communes de 1871 du Nouveau-Brunswick met quasiment fin à cette harmonie. Le gouvernement de Macdonald refusant de désavouer la loi, le Parlement canadien adopte une résolution demandant l'avis juridique du procureur général, du solliciteur général de la couronne et des juges du Comité judiciaire du Conseil Privé (CJCP), et ce, pour déterminer la constitutionnalité de la loi<sup>57</sup>. Les officiers et le CJCP partagent l'opinion de Macdonald, la loi tombe sous les compétences de la province et ne contrevient pas à l'article 93 de l'AANB<sup>58</sup>.

En 1873, le Parlement demande, par l'entremise d'une résolution, le désaveu de certains amendements à la loi de 1871. Bien que de nombreux libéraux, dont Alexander Mackenzie, A.-A. Dorion et Téléphore Fournier, veulent le désaveu et que des conservateurs prééminents, dont Macdonald, Langevin, Gray et Cartier s'y opposent, il ne s'agit pas nécessairement d'une question de partisanerie. D'une part, John C. P. Costigan, un conservateur du Nouveau-Brunswick, propose la résolution. D'autre part, lorsque Mackenzie prend le pouvoir, il affirme

---

<sup>55</sup> C'est le cas pour « An Act to confirm the Deed for the Distribution and Settlement of the Estate of the Honorable George Jervis Goodhue », « An Act to incorporate the Musquash River Stream Diving Company » et « An Act to amend an Act intituled : 'An Act to incorporate the European and North American Railway Company, for extension from St. John, westward' ».

<sup>56</sup> Macdonald, « Report of the Honourable the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council on the 22nd January, 1872 », dans Hodgins, p. 662.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 663.

<sup>58</sup> J. D. Coleridge, « The Law Officers of the Crown to Lord Kimberley », dans Hodgins, p. 693-694 et Henry Reeve, « Mr. Reeve to Mr. Holland », dans Hodgins, p. 694.

avoir recommandé le désaveu puisqu'il croyait à l'époque que la loi outrepassait le pouvoir de la province<sup>59</sup>.

Cette résolution marque la première instance où le Gouverneur général n'est pas avisé par ses ministres, qui se braquent contre la résolution, mais par le Parlement canadien. Il s'agit donc d'une déviation de la pratique habituelle. Dans un dépêché, Lord Kimberley, alors le secrétaire d'État des colonies, déclare l'acte *intra vires* et explique que le Parlement canadien ne peut pas constitutionnellement intervenir dans cette question. Le secrétaire surprend davantage lorsqu'il avise le Gouverneur général « that this is a matter in which you must act on your own individual discretion, and on which you cannot be guided by the advice of your responsible ministers of the Dominion »<sup>60</sup>. Ainsi, le Gouverneur général servirait de balance dans la constitution canadienne<sup>61</sup>. Après six ans de pratique, le Parlement canadien et les autorités britanniques tentent d'usurper la responsabilité des ministres quant au désaveu; le premier groupe en l'exerçant, le deuxième en le consacrant uniquement au Gouverneur général. Les libéraux contestent l'interprétation de Kimberley une fois au pouvoir. Edward Blake, le ministre de la Justice, et Lord Carnarvon, le Secrétaire d'État pour les colonies, résolvent la question grâce à un échange épistolaire. En 1876, Carnarvon donne gain de cause au point de vue de Blake même s'il ne croit pas que l'AANB confie le désaveu au Gouverneur général en conseil<sup>62</sup>.

De 1873 à 1878, les libéraux d'Alexander Mackenzie suivent le théorème développé par Macdonald. Comparativement aux cinq cas de désaveu sous Macdonald, les quatre ministres de la Justice libéraux – A.-A. Dorion, Téléphore Fournier, Edward Blake et Rodolphe Laflamme – désavouent 18 lois. Il s'agit d'une augmentation remarquable, mais il faut noter qu'à cette

---

<sup>59</sup> La Forest, p. 41

<sup>60</sup> Kimberley, « The Secretary of State for the Colonies to the Governor General », dans Hodgins, p. 702.

<sup>61</sup> D. M. L. Farr, *The Colonial Office and Canada, 1867-1887*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, p. 109

<sup>62</sup> Carnarvon, « The Earl of Carnarvon to the Governor General », dans Hodgins, p. 76.

époque, le Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Edouard se joignent à la Confédération<sup>63</sup>. Le gouvernement Mackenzie doit donc considérer la législation de ces nouvelles provinces tout au long de son mandat tandis que Macdonald n'a eu qu'à le faire durant les dernières années du sien.

Pour la première fois, le Dominion désavoue des lois s'opposant aux intérêts du Dominion. C'est le cas pour « An Act to amend and consolidate the Laws affecting Crown Lands in British Columbia » et une loi manitobaine, « An Act to amend Cap. 46 Vict. 37, intitulé : The Half-breed Land Grant Protection Act », de 1875 qui discordent avec la politique du Dominion envers les Autochtones<sup>64</sup>. Les autres lois désavouées étant *ultra vires*, les ministres de la Justice basent parfois leur décision sur les précédents établis par Macdonald. D'ailleurs, une loi manitobaine cherchant à donner à l'Assemblée législative certains privilèges est désavouée comme cela avait été le cas avec l'Ontario et le Québec; une loi similaire de la Colombie-Britannique est abrogée<sup>65</sup>. Les ministres de la Justice notent aussi que certaines lois comportent des sections injustes et recommandent parfois des amendements. Cependant, il ne s'agit que de suggestions et l'amendement n'est pas obligatoire<sup>66</sup>.

Finalement, cette période démontre clairement que le désaveu n'est pas encore une question partisane. Dès son ascension au pouvoir en Ontario en 1872, Oliver Mowat, en tant que premier ministre et procureur général, investit beaucoup d'effort à défendre la validité des lois de sa province. Lors de la deuxième session de 1871-1872, Macdonald s'objecte à quatre lois et

---

<sup>63</sup> Aucune loi de l'Île-du-Prince-Edouard n'est désavouée par Mackenzie, mais 13 des 18 lois désavouées sont adoptées par le Manitoba et la Colombie-Britannique.

<sup>64</sup> La Forest, p. 37-38.

<sup>65</sup> Téléphore Fournier, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council, on the 7th September, 1874 », dans Hodgins, p. 780.

<sup>66</sup> La Forest, p. 41-43.

Mowat « launched a counter-attack and made out a strong case against Macdonald's view. As a result, nothing further appears to have been done or said about these four Acts »<sup>67</sup>.

La victoire libérale au fédéral ne change pas la tactique de Mowat. En 1874, le gouvernement de Mowat passe « An Act to Amend the Law respecting Escheats and Forfeitures ». Le gouvernement de Mackenzie considère cette loi *ultra vires* pour deux raisons. D'une part, elle confie des prérogatives de la Couronne, des pouvoirs devant être exercés par le Gouverneur général, au lieutenant-gouverneur et au procureur général<sup>68</sup>. D'autre part, les déchéances concernent la loi criminelle, une compétence fédérale<sup>69</sup>. Dans une longue réplique<sup>70</sup>, Mowat réfute ces réclamations. Malgré tout, la loi est désavouée<sup>71</sup>. Il faut noter que pour Mowat, il ne s'agit pas de contredire tout ce que dit le fédéral quant au désaveu. Ces arguments sont basés sur son interprétation de la Constitution et à plusieurs reprises, il n'hésite pas à amender ou abroger des lois que le gouvernement fédéral considère *ultra vires*.

Les provinces ne peuvent pas compter sur le changement de régime politique pour éliminer la pratique du désaveu<sup>72</sup>. Les libéraux reprennent à leur compte la politique établie par Macdonald qui respecte l'AANB. En fait, « Liberals and Conservatives, at least at the federal level, agreed that disallowance could be exercised legitimately if it were confined to

---

<sup>67</sup> Morrison, p. 193.

<sup>68</sup> Fournier, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council, on the 27th November, 1874 », dans Hodgins, p. 111.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>70</sup> Oliver Mowat, « Report of the Honourable Attorney General Mowat, approved by His Honor the Lieutenant Governor in Council, on the 22nd day of February, 1875 », dans Hodgins, p. 113-118.

<sup>71</sup> Le désaveu ne met pas fin au conflit entourant cette loi. Lorsque Blake devient ministre de la Justice, la question réapparaît. Blake concorde avec Fournier quant aux déchéances criminelles, mais se penche du côté de Mowat quant à la déshérence. Il suggère alors que la question soit tranchée par la Cour suprême du Canada. Cette suggestion devient inutile puisque la Cour du Banc de la Reine détermine qu'une loi québécoise semblable est *intra vires*. Selon la cour, il s'agit d'une forme de revenu provincial. En 1877, Mowat passe de nouveau sa loi. Voir Hodgins, p. 122-126; Evans, p. 150-151; Morrison, p. 195-196. Le CJCP confirme la décision québécoise. Voir, Morrison, p. 197-198; Biggar, p. 236.

<sup>72</sup> Chaput, p. 309.

jurisdictional questions »<sup>73</sup>. Autrement dit, autant et aussi longtemps que le désaveu est exercé selon les principes respectant l'entente de 1867, ce pouvoir ne deviendra pas une question partisane. Néanmoins, cet état des choses ne perdure pas.

### 1.3 L'abus et le ressac

En 1878, Macdonald reprend le pouvoir grâce à sa plateforme basée sur la Politique nationale, une politique centralisatrice cherchant à développer l'économie du pays. Corrélativement, le mouvement des droits provinciaux, lancé par Oliver Mowat en 1872, s'intensifie lors du retour de Macdonald. Il s'agit d'une conséquence inévitable de la Politique nationale puisque sa mise en place mène à la multiplication des cas de désaveu. L'utilisation excessive de ce pouvoir va entraîner sa perte de légitimité<sup>74</sup> et, par conséquent, une opposition farouche de la part des diverses provinces. Jumelé aux décisions juridiques supportant l'autonomie provinciale, ceci conduit à la réorientation de la politique de désaveu du gouvernement conservateur.

De 1878 à 1881, le désaveu est exercé conformément à la pratique de ses prédécesseurs. Cette tendance se maintient jusqu'à ce que « An Act for Protecting the Public Interest in Rivers, Streams and Creeks »<sup>75</sup> soit désavouée. La loi en question concède « all persons rights to use improvements on rivers and streams for purposes of floating down logs on payment of a

---

<sup>73</sup> Vipond, « Constitutional Politics and the Legacy of the Provincial Rights Movement in Canada », p. 282.

<sup>74</sup> Vipond, « Alternative Pasts », p. 134.

<sup>75</sup> Le but de cette section n'est pas d'énumérer les développements par rapport à ce cas de désaveu. Il s'agit plutôt de démontrer que ce cas de désaveu fait exploser le mouvement des droits provinciaux et mène à la partisanerie du désaveu. Plusieurs auteurs se sont penchés sur ce cas. Voir, La Forest, p. 53-56; Morrison, p. 206-215; Vipond, « Alternative Pasts », p. 135-139; Robert Gregory Lamot *The Politics of the Judiciary: The S.C.C and the J.C.P.C. in Late 19th Century Ontario*, thèse de maîtrise, Ottawa, Université Carleton, Département de droit, 1998, 73-126.

reasonable toll »<sup>76</sup>. Elle inverse la décision de la « Cour de Chancery » qui interdit à Caldwell de faire flotter ses billots sur les améliorations entreprises par McLaren. Le gouvernement de Mowat adopte, à deux autres reprises, la loi, mais celle-ci subit le même destin. Malgré ces incidents, le CJCP donne gain de cause à Mowat puisque la loi cadre avec les compétences de la province. Néanmoins, un autre conflit surgit entre Macdonald et Mowat concernant la loi Crooks, aussi nommée « An Act respecting License Duties » adoptée en 1884. Il s'agit de la réplique ontarienne à la « Liquor License Act » canadienne (« McCarthy Act ») de 1883<sup>77</sup>. La loi provinciale pénalise les détenteurs d'un permis fédéral; elle est donc désavouée. Cependant, le CJCP donne, encore une fois, raison à Mowat<sup>78</sup>.

Ces deux conflits, fondamentalement constitutionnels, sont également de nature politique. Macdonald vient en aide à McLaren, un conservateur, et Mowat appuie Caldwell, un libéral dans le premier cas. Quant aux permis, il s'agit d'une dispute entre Macdonald et Mowat pour le patronage<sup>79</sup>. En mettant de côté la politique établie et en teintant le désaveu de partisanerie politique, la critique de la politique conservatrice, tout comme le mouvement pour les droits provinciaux, s'est accentuée.

Une dispute entre le Manitoba, menée par John Norquay, et le gouvernement de Macdonald éclate aussi à cette époque. Contrairement au conflit ontarien, celui avec le Manitoba n'a pas une dimension constitutionnelle. Le désaccord émerge au début des années 1880 lorsque le Dominion concède, pour une période de 20 ans, un monopole à la Compagnie de chemin de

---

<sup>76</sup> Canada. Department of Justice, *Memorandum on Dominion Power of Disallowance of Provincial Legislation*, Ottawa, King's Printer, 1938, p. 15.

<sup>77</sup> Stevenson, p. 239-240.

<sup>78</sup> Il s'agit du cas *Hodge v. the Queen* qui sera discuté plus loin.

<sup>79</sup> Morrison, p. 224.

fer Canadien Pacifique quant à la construction ferroviaire dans l'Ouest canadien<sup>80</sup>. Le but du monopole est d'empêcher le détournement du trafic vers les États-Unis. Le gouvernement manitobain :

convinced that high freight rates in the west were directly attributable to the Canadian Pacific Railways monopoly of western traffic, decided to provide for competition in transport for chartering other railway companies to build to the international border where they could connect with American lines<sup>81</sup>.

Par conséquent, des 18 lois manitobaines désavouées de 1878 à 1891, 13 entrent en conflit avec la politique ferroviaire du Dominion. Cet état des choses laisse le gouvernement de Norquay contrarié, mais ce dernier n'est pas sans moyen.

En 1887, Honoré Mercier, le Premier ministre du Québec convoque une Conférence pour discuter des relations financière et politique entre le fédéral et les provinces. Macdonald refuse l'invitation et avise les gouvernements conservateurs de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Edouard d'en faire autant. Ainsi, quatre des cinq provinces présentes – le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse – sont menées par des gouvernements libéraux. Le Manitoba, dirigé par « a lukewarm Conservative annoyed at Ottawa's repeated disallowance of his province's local railway measures »<sup>82</sup>, y participe également. La Conférence est donc généralement perçue comme une réunion de libéraux mécontents.

Il est important de noter que l'objectif primaire de la Conférence est de régler certains problèmes financiers qui affligent les provinces. Néanmoins, le désaveu est aussi sur le registre, comme en témoignent les deux premières résolutions adoptées lors de la Conférence. La première demande la liberté législative entière des provinces quant aux pouvoirs énumérés dans la section 92 de l'AANB et le transfert du pouvoir de désaveu du Dominion aux autorités

---

<sup>80</sup> A. H. F. Lefroy, *A Short Treatise on Canadian Constitutional Law*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1918, p. 65-66.

<sup>81</sup> Creighton, *Canada's First Century, 1867-1967*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970, p. 65.

<sup>82</sup> Evans, p. 177.

impériales; la deuxième demande que la constitutionnalité des lois soit jugée uniquement par le bras judiciaire du gouvernement<sup>83</sup>. Par conséquent, il n'y aurait plus de désaveu de lois jugées *ultra vires*.

L'augmentation du désaveu et le déroulement de cette conférence ont des conséquences sur la politique fédérale. Les libéraux fédéraux commencent à critiquer la pratique du désaveu de Macdonald. Lors des débats de 1882, Laurier, en se basant sur un exemple d'une loi québécoise qui n'est pas désavouée, accuse les conservateurs d'avoir deux façons de traiter les lois injustes, une pour leurs amis politiques et une autre pour leurs adversaires<sup>84</sup>. Blake saisit l'occasion pour réitérer les circonstances où l'exercice du désaveu est acceptable<sup>85</sup>. En effet, « the defence of provincial autonomy against Macdonald's centralizing schemes became by the mid-1880s a major plank of the Liberal Party's platform, both nationally and provincially »<sup>86</sup>. Bref, la perspective des libéraux cadre avec celle des provinces.

Ce rapprochement entre les provinces et le parti libéral est aussi dû à la tradition politique. Cette dernière est héritée du libéralisme britannique des Whigs, du républicanisme américain et de nombreux partis coloniaux antécédents : les « Clear Grits » et les Réformistes du Haut-Canada ainsi que les Rouges et les Patriotes du Bas-Canada. Ces partis ont lutté pour le gouvernement responsable, critiqué les grands gouvernements, prôné la décentralisation et préconisé l'émancipation de la tutelle britannique. Quant aux conservateurs, ils sont historiquement reconnus comme un parti plus réservé, voire hostile à ces sujets. D'ailleurs, leurs prédécesseurs – le Family Compact, les Tories et les Bleux – ont favorisé des régimes élitistes et

---

<sup>83</sup> « Minutes of the Interprovincial Conference held at the City of Quebec from the 20th to the 28th October, 1887, inclusively », dans *Dominion Provincial and Interprovincial Conferences from 1887 to 1926/ Conférences Fédérales-Provinciales et Conférences Interprovinciales de 1887 à 1926*, Ottawa, King's Printer, 1951, p. 20.

<sup>84</sup> DCCC, 4<sup>e</sup> session, Ottawa, Roger, 1882, p. 906.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 908-909.

<sup>86</sup> Vipond, « Alternative Pasts », p. 143.

peu égalitaires. De plus, ces entités ont lutté contre la responsabilité ministérielle pour protéger le lien avec l'Empire britannique.

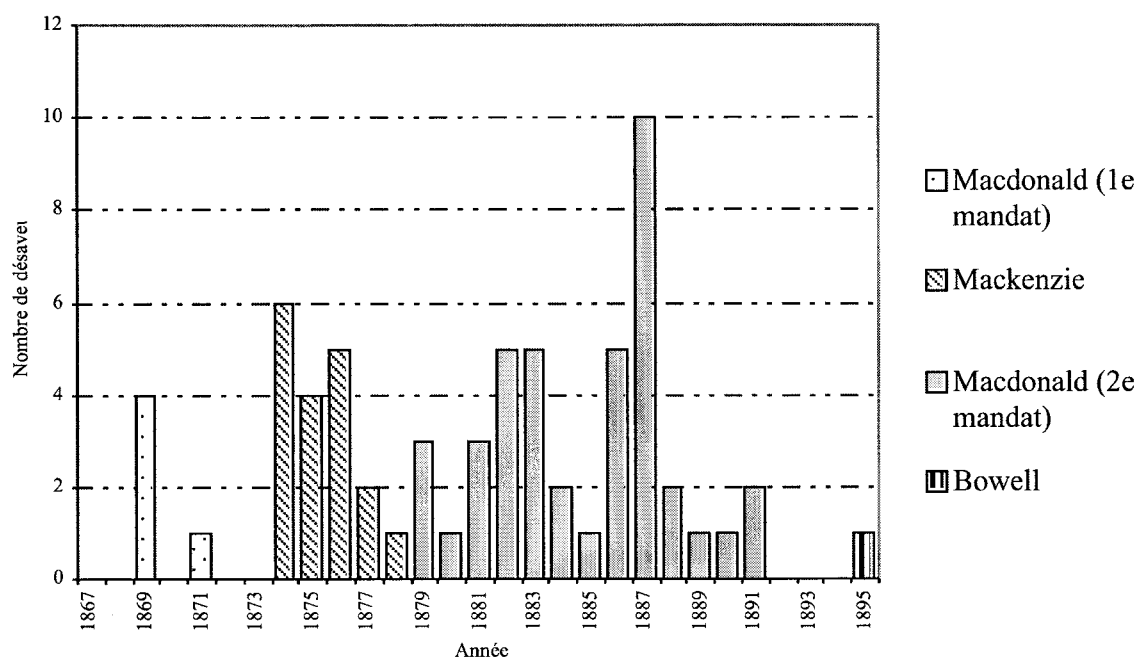
Malgré cette tradition politique plus centralisatrice, la politique de désaveu des conservateurs se modifie radicalement suite à la Conférence. En 1888, ils abolissent le monopole du Canadien Pacifique. De plus, le gouvernement de Macdonald retourne à l'ancienne politique concernant le désaveu. En fait, les conservateurs ne désavouent que six lois de 1888 à 1896 (Graphique 1.1). Le changement est si profond que malgré les nombreuses pétitions des citoyens, le désaveu pour cause d'injustice disparaît même si certains membres du gouvernement conservateur – Macdonald, J. Aldric Ouimet, ministre temporaire de la Justice et Charles Hibbert Tupper, le ministre de la Justice – l'appuient<sup>87</sup>. De plus, aucune loi n'est désavouée en raison d'un conflit d'intérêts avec le Dominion<sup>88</sup>. Ces circonstances permettent de conclure que même si Macdonald refuse de rencontrer les conférenciers pour discuter des résolutions, le message de la conférence n'est pas ignoré.

---

<sup>87</sup> La Forest, p. 57-58.

<sup>88</sup> James A. Jackson, *The Disallowance of Manitoba Railway Legislation in the 1880's : Railway Policy as a Factor in the Relations of Manitoba with the Dominion, 1876-1888*, thèse de maîtrise, Winnipeg, Université du Manitoba, Département d'histoire, 1945, p. 135.

**Graphique 1.1**  
**Cas de désaveu par année (1867 à 1895)**



Bien que la pression politique des provinces permette de comprendre pourquoi le gouvernement Macdonald se replie sur une politique modérée, d'autres éléments de réponse existent. D'abord, certaines décisions juridiques impliquant le désaveu sont sujettes à des remarques superfétatoires. Ces dernières mènent à trois propositions : (1) le pouvoir de désaveu est exercé par le Gouverneur général en Conseil; (2) légalement, le désaveu n'a aucune limite; (3) le désaveu peut-être utilisé contre une loi *intra vires*<sup>89</sup>. Il s'agit ici spécifiquement de la portée constitutionnelle du désaveu. Néanmoins, un consensus juridique n'existe pas. Certains juges affirment qu'il peut-être utilisé pour cause d'injustice, pour des lois *ultra vires* et pour

<sup>89</sup> Canada. Department of Justice, *Memorandum on Dominion Power of Disallowance of Provincial Legislation*, p. 12.

régler des conflits entre des lois provinciales et fédérales; d'autres préfèrent réserver son emploi contre des lois affectant les intérêts fédéraux<sup>90</sup>.

Les changements politiques au fédéral sont également attribuables à la tendance de la part du CJCP, la dernière cour d'appel dans le Commonwealth, à défendre l'autonomie des provinces à partir des années 1880. Les décisions du CJCP favorables aux provinces servent de processus informel de changement constitutionnel, le processus privilégié au Canada<sup>91</sup>. Par ses décisions, le CJCP « has steadily enlarged the scope of provincial jurisdiction at the expense of the Dominion »<sup>92</sup>. Plus spécifiquement, le CJCP semble vouloir stabiliser l'union fédérale et empêcher l'ingérence du Dominion dans les affaires des provinces.

Bien que de 1880 à 1882, le CJCP passe des jugements appuyant le Dominion<sup>93</sup>, le changement vers une tendance provincialiste apparaît dès 1881 lors de la décision dans *Citizens Insurance Company v. Parsons*. Cette cause cherche à savoir si une loi réglementant les contrats d'assurance incendie est une prérogative de la province puisque cette loi peut tomber soit sous la réglementation du trafic et du commerce, attribué au fédéral, ou encore la propriété et les droits civils, une compétence provinciale<sup>94</sup>. Pour régler l'affaire, le CJCP « chose to put limits on the federal trade and commerce power, ruling that it applied to interprovincial and international commerce and to trade 'affecting the whole Dominion', but not to the regulation of an industry within a province »<sup>95</sup>. Ainsi, la loi ontarienne tombe sous la compétence de la province.

Ce penchant provincialiste se poursuit au cours des prochaines années par l'entremise

---

<sup>90</sup> Canada. Department of Justice, *Memorandum on Dominion Power of Disallowance of Provincial Legislation*, p. 13.

<sup>91</sup> Brouillet, p. 200.

<sup>92</sup> Alexander Brady « The Critical Problems of Canadian Federalism », *The American Political Science Review*, vol. 32, no. 5, octobre 1938, p. 958.

<sup>93</sup> Rémillard, p. 163.

<sup>94</sup> Russell, p. 41-42

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 41-42.

d'une série de jugements dont trois sont d'un grand intérêt : *Hodge v. the Queen*, *Liquidators of the Maritime Bank v. Receiver-General of New Brunswick* et *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada (Local Prohibition case)*. Dans *Hodge v. Queen*, le CJCP affirme que les provinces sont l'autorité finale dans les sujets législatifs qui leur sont réservés par l'article 92 de l'AANB. Pour ce qui est de *Maritime Bank*, les juges concluent que le lieutenant-gouverneur est le représentant provincial de la Reine. Le troisième des cas clarifie davantage les pouvoirs des provinces. En effet, les juges viennent limiter l'étendue du pouvoir de paix, ordre et bon gouvernement. Ce dernier pouvoir est déterminé comme seulement applicable dans des cas d'intérêts canadiens et ne doit pas être utilisé pour s'ingérer dans les affaires des provinces. En 1898, le *Queen's Counsel Case*, lancé par Mowat lorsqu'il était encore Premier ministre de l'Ontario ne vient que confirmer la tendance autonomiste. En bref,

...the Provinces have in relation to their subject matter and within their constitutional limits as plenary and ample authority as the Dominion or Imperial Parliament; their status is not municipal, and their legislation within the constitutional provincial ambit is exclusive and supreme; it is absolute. The matter of the abuse of power is of no importance. Once it is clear that a Province has the constitutional power to legislate in relation to a certain matter then the possibility that the power may be abused cannot be asserted as a reason for limiting the absolute power of the legislation conferred<sup>96</sup>.

La faute de Macdonald de 1881 à 1887 n'est pas d'avoir désavoué des lois pour des motifs politiques ou allant à l'encontre des intérêts du Dominion. L'AANB stipule clairement qu'il s'agit d'un pouvoir de surveillance absolu. Cependant, en le définissant comme un veto juridictionnel en 1868 et en étant utilisé ainsi jusqu'en 1881, le désaveu a subi une transformation conventionnelle. Cette transformation cadre bien avec ce que Alan C. Cairns qualifie de « living

---

<sup>96</sup> Kennedy, « The Disallowance of Provincial Acts in the Dominion of Canada », *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3<sup>e</sup> série, vol. 6, no. 1, 1924, p. 82.

constitution »<sup>97</sup>, c'est-à-dire l'évolution constante de la constitution canadienne. Bien que le désaveu ne soit pas formellement modifié, il l'est en pratique. En ne respectant pas cette transformation à partir de 1881, Macdonald est davantage critiqué. En effet, l'utilisation excessive du désaveu, bien qu'elle cadre avec la politique de Macdonald, contredit la convention constitutionnelle établie par Macdonald lui-même en 1868 et mise en pratique depuis cette date. Elle ne suit pas l'interprétation que fait le CJCP de l'AANB. Tous ces éléments ont façonné le fédéralisme canadien, un fédéralisme qui ne cadre pas avec le désaveu excessif.

À la fin des années 1880, des tensions existent au Canada entre les Canadiens français et les Canadiens anglais. L'agitation est ravivée en 1890 lorsque l'Assemblée législative du Manitoba adopte « An Act respecting Public Schools ». Cette loi scolaire vient créer un système scolaire public de langue anglaise et met fin au financement des écoles protestantes et catholiques qui existait jadis<sup>98</sup>. Pour les Canadiens français, menés par l'archevêque Alexandre Taché, le Manitoba ne peut pas adopter cette loi. Ils contestent la constitutionnalité de la loi à deux égards. D'abord, les pétitionnaires stipulent que les écoles catholiques existaient avant l'adoption de l'Acte du Manitoba de 1870 et que cette loi fédérale, en plus de confirmer ce droit, permettait au gouvernement de venir à la défense des minorités injuriées<sup>99</sup>. Enfin, Taché pousse la question plus loin. Il affirme que les écoles confessionnelles sont non seulement le résultat d'un traité entre les autorités du Canada et de la Rivière-Rouge, mais une des raisons fondamentales qui

---

<sup>97</sup> Alan C. Cairns, *Constitution, Government, and Society in Canada: Selected Essays*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988, p. 39.

<sup>98</sup> John Thompson, « Report of the Honourable the Minister of Justice, approved by his Excellency the Governor General in Council on the 4th April, 1891 », dans Hodgins, p. 946.

<sup>99</sup> Alexandre Taché *et al.*, « Pétition au Gouverneur général en conseil », dans Hodgins, p. 952.

mènent le Manitoba à se joindre à la Confédération<sup>100</sup>. Par conséquent, la province n'a pas l'autorité de retirer ces droits puisqu'elle ne peut pas modifier une loi fédérale ou un traité.

Initialement, les pétitionnaires demandent au gouvernement fédéral de désavouer la loi. Les positions du gouvernement conservateur et de l'opposition libérale sont clairement énoncées lorsque le Parlement canadien adopte une motion proposée par Blake. Cette motion « prescribed an appeal to the judiciary in all cases of federal-provincial disputes over education »<sup>101</sup>. Déposée en avril 1890 et devenue une loi en septembre 1891, la motion met fin à la question du désaveu, mais donne une autre voie aux pétitionnaires.

La question des écoles du Manitoba se rend au CJCP à deux reprises. En 1892, le tribunal déclare la constitutionnalité de la loi. Dès cette décision, les pétitionnaires se retournent vers le gouvernement fédéral qui, selon l'Acte du Manitoba, doit intervenir pour protéger leurs droits<sup>102</sup>. La deuxième décision du CJCP en 1895 confirme cette responsabilité. Ainsi, quatre ans après les demandes de désaveu refusées, la question retourne donc à l'arène politique afin d'en arriver à une solution.

Pour les Canadiens français, la décision du CJCP est une preuve irréfutable que les écoles séparées du Manitoba constituent un droit acquis et garanti par la Constitution<sup>103</sup>. De cette conclusion apparaît une troisième conception de la Confédération, c'est-à-dire la thèse des deux peuples fondateurs qui stipule que l'AANB est un pacte entre les Canadiens anglais et les Canadiens français. Ayant Henri Bourassa comme chef de file, cette nouvelle interprétation, qui promulgue l'égalité des deux peuples partout au Canada, affirme que la Confédération voulait

---

<sup>100</sup> Arthur I. Silver, *The French-Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 189.

<sup>101</sup> Paul Crunican, *Priests and Politicians: Manitoba Schools and the Election of 1896*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, p. 19.

<sup>102</sup> Silver, p. 206-207.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 191.

garantir aux deux peuples leurs droits dans l'ensemble des provinces<sup>104</sup>. Bref, s'il y a égalité des deux peuples, il revient au gouvernement fédéral de rectifier la situation.

Ainsi, les conservateurs optent pour l'adoption d'une loi réparatrice. En plus de critiquer l'hésitation du gouvernement, les libéraux de Laurier s'opposent à la loi réparatrice du gouvernement conservateur, lui-même divisé à son égard<sup>105</sup>. La crise scolaire du Manitoba devient donc la question centrale de l'élection de 1896 remportée par les libéraux. Une fois au pouvoir, les gouvernements libéraux concluent le compromis Laurier-Greenway. Cette entente témoigne du fait que l'objectif de Laurier est « to restore the schools of the Manitoba Catholics without endangering provincial autonomy »<sup>106</sup>. D'ailleurs, Laurier adopte une position plus favorable à la thèse provincialiste que celle des deux peuples fondateurs, ce qui sera révélateur quant à la façon dont son gouvernement exercera le désaveu.

## Conclusion

En somme, le désaveu est une source de désaccord tout au long de la période à l'étude. De la Conférence de Québec à l'adoption de l'AANB, la dispute au sujet du désaveu se concrétise entre les partisans et les adversaires de la Confédération. Une fois l'union matérialisée et le désaveu établi comme un veto juridictionnel, le débat politique à son sujet subit une transformation. D'une part, le désaveu fait l'unanimité au fédéral. D'autre part, certaines escarmouches mineures ont lieu entre le fédéral et les provinces, notamment l'Ontario. Lorsque Macdonald cesse d'utiliser le désaveu comme veto juridictionnel, le conflit se modifie de nouveau. Plus les disputes avec les provinces s'intensifient, plus les libéraux de Laurier s'établissent comme le parti fédéral provincialiste. Accouplés au fait que les décisions du CJCP

---

<sup>104</sup> Silver, p. 191-194.

<sup>105</sup> Charles Fitzpatrick, *Les écoles du Manitoba : la question du jour*, Québec, 1896, p. 4.

<sup>106</sup> Silver, p. 216.

favorisent également les provinces, ces résultats<sup>107</sup> forcent donc les gouvernements conservateurs, de Macdonald et de ses successeurs immédiats, à modifier leur pratique de désaveu en retournant à son ancienne utilité. Ayant analysé la transformation du désaveu de 1864 à 1896, le prochain chapitre traitera de la politique de non-intervention de la part de Laurier quant à la législation provinciale.

---

<sup>107</sup> Pour Jackson, le changement de politique de désaveu est attribuable aux batailles provinciales. Voir, Jackson, p. 135-136. Cette interprétation est en partie vraie, mais elle ne tient pas compte des autres éléments de réponse, notamment des décisions du CJCP.

## CHAPITRE 2

### LE RESPECT DES PROVINCES À L'ORDRE DU JOUR

La question des écoles du Manitoba, qui prédomine l'élection de 1896, propulse Laurier au pouvoir. Dès 1897, son gouvernement réussit à conclure un compromis avec le gouvernement libéral du Manitoba de Thomas Greenway qui respecte toutefois le droit de la province de réglementer ses écoles. La victoire électorale de Laurier amorce une période de 15 ans où le Dominion sera gouverné par les libéraux. Elle signifie aussi que l'interprétation libérale de l'AANB, caractérisée par l'idée que les provinces sont souveraines quant à leurs compétences législatives, devient alors véritablement un principe gouvernant. Il reste donc à savoir si au pouvoir, Laurier dévie de sa politique et interfère dans les affaires des provinces. Plusieurs indices, excluant les cas de désaveu, permettent de répondre à cette question. Il s'agira de porter un regard sur les hommes politiques que Laurier nomme ministre de la Justice. Ensuite, la nature des communications entre les provinces et le gouvernement fédéral sera analysée. Finalement, un regard sera porté sur le destin des lois jugées injustes de 1896 à 1911.

#### **2.1 Les ministres de la Justice libéraux**

De 1896 à 1911, sous l'administration de Laurier, quatre hommes politiques se succèdent au poste de ministre de la Justice : Oliver Mowat, David Mills, Charles Fitzpatrick et Allen Aylesworth. Considérant le rôle central qu'occupe le ministre de la Justice quant à la considération de la législation provinciale et du désaveu, le choix de ce membre du Cabinet est très révélateur de la politique de désaveu du gouvernement de Laurier. L'objectif de cette section n'est pas de faire une biographie des ministres en question, mais plutôt de présenter leurs expériences avec le pouvoir de désaveu ou leur point de vue sur la nature de la Confédération

avant leur mandat au département de la Justice. L'accent sera placé sur les deux premiers ministres de la Justice : Oliver Mowat et David Mills.

Outre Macdonald, nul homme n'est plus associé au désaveu que Mowat. Au cours de sa carrière politique, l'action de Mowat peut être distinguée en trois périodes. D'abord, Mowat annonce et justifie la motion canadienne sur le désaveu à Québec en 1864. En deuxième lieu, il s'attaque contre l'utilisation excessive de ce pouvoir, de 1872 à 1896, dans le cadre de sa lutte pour l'autonomie provinciale. En dernier lieu, il agit comme ministre de la Justice de Laurier en 1896-1897. Les deux premières périodes, présumément paradoxales, suscitent un débat historiographique palpitant sur la pensée politique de Mowat. Cette discussion est centrée sur la question suivante : comment Mowat a-t-il pu présenter la motion sur le désaveu des lois provinciales et par la suite se battre aussi farouchement contre le désaveu sans se contredire? Les chercheurs arrivent à de nombreuses conclusions contradictoires auxquelles il faut se référer afin de se débarrasser de l'ambivalence quant à la contribution de ce politicien.

Selon C. R. W. Biggar, gendre et biographe de Mowat, la résolution sur le désaveu adoptée à Québec n'est pas la sienne. Cette résolution a été adoptée après un débat. Biggar affirme que Mowat lui a laissé savoir qu'il voulait plutôt que les lois provinciales soient désavouées par le gouvernement impérial pour mettre les provinces sur un pied d'égalité avec le Dominion<sup>1</sup>. Ces affirmations sont douteuses pour plusieurs raisons. D'abord, non seulement la motion annoncée par Mowat à Québec demeure presque inchangée après le débat, mais il est illusoire d'affirmer que la motion provient uniquement de Mowat. Bien que ce dernier ait travaillé à la rédaction de la motion, il n'est pas inconcevable que les idées présentées par la délégation canadienne soient, tout comme l'AANB, un compromis. De plus, il n'y a aucune trace

---

<sup>1</sup> Biggar, p. 132-133. Ce point de vue a été accepté par de nombreux chercheurs. Voir, La Forest, p. 5 et Romney, « The Nature and Scope of Provincial Autonomy », p. 11.

documentaire confirmant l'assertion de Biggar. La concession du désaveu des lois provinciales à la Grande-Bretagne aurait nui au fonctionnement du Dominion<sup>2</sup>. En fait, un tel projet ne cadre pas avec la pensée politique des réformistes à l'époque<sup>3</sup>. Bref, il n'y a aucune raison de croire que Mowat aurait voulu donner le désaveu des lois provinciales aux autorités britanniques en 1864.

Le doute au sujet des intentions de Mowat en 1864 est causé par son silence au sujet des Résolutions de Québec. Pour certains historiens, dont Creighton, le fait que Mowat ne se joint pas au débat témoigne qu'il appuie le désaveu<sup>4</sup>. Il est toutefois important de noter que le silence de Mowat n'équivaut pas nécessairement à l'appui de la résolution. D'une part, il est possible que Mowat ne soit pas entièrement satisfait de l'accord, mais qu'il ne le dise pas en public dans le but de se montrer solidaire lors de la Conférence<sup>5</sup>. D'ailleurs, la motion présentée par Mowat n'est critiquée que par quelques délégués des Maritimes. D'autre part, ce silence peut annoncer l'insatisfaction de Mowat puisque ce dernier n'est pas venu à la défense du désaveu. Ainsi, le mutisme de Mowat lors du débat de 1864 est peu concluant.

Au silence de Mowat sur les Résolutions de Québec, il faut ajouter son absence lors des débats sur la Confédération, menés à l'Assemblée législative de la province du Canada. Au cours de la Conférence de Québec, Mowat est nommé, par Macdonald et suite à son encouragement, juge à la cour de la chancellerie. Pour Evans, cette nomination porte à deux conclusions. Soit que Mowat n'a pas un rôle si important à la Conférence puisque Macdonald est prêt à le laisser partir; ou encore que Macdonald cherche à écarter un adversaire politique<sup>6</sup>. Peu importe le raisonnement de Macdonald derrière cette nomination, le résultat est le même : le silence demeure sur les intentions de Mowat.

---

<sup>2</sup> Stevenson, p. 231-232.

<sup>3</sup> Evans, p. 53-54.

<sup>4</sup> Moore, p. 119.

<sup>5</sup> Evans, p. 53-54 et Moore, p. 119.

<sup>6</sup> Evans, p. 53-54; Moore, p. 125 et Brouillet, p. 172.

Ce n'est pas avant qu'il devienne Premier ministre de l'Ontario que Mowat se prononce sur le pouvoir de désaveu. Il critique alors la façon dont Macdonald se sert de ce pouvoir. Pour plusieurs chercheurs, cette critique est une déviation des idéaux des Pères de la Confédération, voire de la position adoptée par Mowat lui-même lors de la Conférence<sup>7</sup>. En d'autres mots, lorsqu'il devient Premier ministre ontarien, Mowat fait volte-face. Est-ce que sa critique entre réellement en contradiction avec ses intentions à Québec?

Les Résolutions de Québec sont claires; le gouvernement fédéral détient le droit de désavouer les lois provinciales. Cependant, la critique de Mowat ne contredit pas nécessairement les résolutions. La 51<sup>e</sup> résolution stipule que le désaveu des lois provinciales par le gouvernement fédéral se ferait « in like manner »<sup>8</sup> au désaveu des lois fédérales par les autorités impériales. À l'époque, la Grande-Bretagne respectait le gouvernement responsable et intervenait très peu dans la législation de ses colonies. Il est donc concevable que Mowat, en présentant la motion, eût pensé que le désaveu serait utilisé de la même façon. D'ailleurs, c'est l'explication qu'il a donnée au *Globe* en 1887<sup>9</sup>. Ainsi, la dispute entre Mowat et Macdonald est due à deux interprétations différentes de la Confédération. En effet, « Mowat always insisted that his campaign to establish provincial rights was a campaign to realize the true intent of Confederation »<sup>10</sup>. La position de Mowat quant au désaveu est simple : le gouvernement fédéral ne doit pas intervenir dans les compétences des provinces. En nommant Mowat, un homme cherchant à tout prix à respecter les droits des provinces au poste de ministre de la Justice, Laurier semble donc avoir l'intention d'adopter la même position.

<sup>7</sup> Creighton, *Canada's First Century*, p. 46-47 et John T. Saywell, *The Office of Lieutenant-Governor : a Study in Canadian Government and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, p. 192.

<sup>8</sup> « Quebec Resolutions », dans Pope, p. 49.

<sup>9</sup> « Mr. Mowat on Disallowance », *The Globe*, 4 juillet 1887, p. 4. Cet article est aussi discuté dans Christopher Armstrong, *The Politics of Federalism : Ontario's Relations with the Federal Government, 1867-1942*, Toronto, University of Toronto Press, 1981 p. 25-30 et Romney, *Getting it Wrong*, p. 95-96.

<sup>10</sup> Paul Romney, « The Nature and Scope of Provincial Autonomy », p. 4.

David Mills, un avocat et un autre vétéran de la politique canadienne, succède à Mowat au ministère en 1897. Élu pour la première fois en 1867, Mills ne subira que deux défaites électorales de 1867 à 1896 : l'une en 1882<sup>11</sup> et l'autre en 1896. Peu après cette dernière défaite électorale, Laurier désigne Mills au Sénat et il y siègera jusqu'en 1902. Comme Mowat, Mills est un grand adversaire du désaveu. En mai 1868, Mills envoie un mémorandum à Macdonald critiquant la politique de désaveu qui stipulait que les lois provinciales entrant en conflit avec la politique fédérale et *ultra vires* pourraient être désavouées. Mills est d'opinion que la tâche de déterminer la constitutionnalité des lois revient aux tribunaux<sup>12</sup>. Cette critique initiale de la part de Mills ne constitue que l'embryon de sa campagne publique contre le désaveu.

Comme la majorité des libéraux, Mills critique plus féroceMENT Macdonald lors du désaveu répété du « Rivers and Streams Act ». D'ailleurs, ce cas agace particulièrement les autonomistes provinciaux qui s'opposent à l'utilisation du veto. Cependant,

...the autonomists took issue with the Macdonald government's use of disallowance not merely because it deviated from the established rules that were meant to govern and limit the use of the veto power, nor simply because they came to believe that the veto power could not be reconciled with the federal principle under any circumstances. The more general and ultimately more serious claim, rather, was that disallowance was incompatible with the ideal rule of law and with the larger « transatlantic project » of liberal reform being carried on in the name of the rule of law<sup>13</sup>.

En d'autres mots, le désaveu ne cadre pas avec le libéralisme légal, une doctrine politique cherchant à maximiser la liberté des individus ou, dans ce cas-ci, des gouvernements, en

<sup>11</sup> Cette défaite électorale a été débattue par Mills jusqu'à la Cour suprême du Canada qui lui donne raison. Celui-ci reprend son siège lors de la session de 1884. Voir, Donald John Arnold McMurchy, *David Mills : Nineteenth Century Canadian Liberal*, thèse de doctorat, Université de Rochester, Département d'histoire, 1969, p. 319-320.

<sup>12</sup> University of Western Ontario Library, Mills Papers, Entry dated May 4th, 1868, dans Saywell, p. 194-195. Il ne s'agit pas d'une critique de mémorandum de Macdonald du 9 juin 1868, mais possiblement un mémorandum préliminaire.

<sup>13</sup> Vipond, « Alternative Pasts », p. 139.

assignant des limites d'action<sup>14</sup>. Ces limites « should be settled, deduced scientifically from a number of general principles, and applied objectively by the courts »<sup>15</sup>. Selon cette théorie, les provinces et le Dominion jouissent d'une liberté d'action illimitée à l'égard de leurs compétences respectives, ce qui assure une liberté maximale à l'intérieur de leur sphère d'action.

Mills personnifie le libéralisme légal au Canada. Il cherche à assurer le respect des compétences réservées exclusivement aux provinces. À la Chambre des communes, il affirme :

I understand that there is a division of power. There is exclusive jurisdiction on certain subjects vested in the Local Legislatures, and there is exclusive jurisdiction over certain other subjects vested in the Parliament of Canada. These are complimentary of each other; but one is not paramount to the other. They stand upon a footing of perfect equality<sup>16</sup>.

Autrement dit, le Dominion ne peut pas légiférer sur les compétences provinciales et vice-versa. Cette interprétation du fédéralisme canadien cadre très bien avec le libéralisme légal puisqu'elle assure que les provinces et le Dominion constituent l'autorité finale dans leurs domaines législatifs respectifs. Mills répétera à plusieurs reprises des idées similaires à celle-ci à la Chambre des communes<sup>17</sup>.

Étant donné que Mills adhère au libéralisme légal, il est facile de comprendre qu'il s'oppose au désaveu des lois provinciales *intra vires*. Ce genre de désaveu vient brouiller les frontières législatives et, par conséquent, ébranler la stabilité entre le Dominion et les provinces. À la Chambre des communes, sa critique du désaveu est directe. Mills exprime son insatisfaction à l'égard du monopole du CPR et du désaveu des lois ferroviaires manitobaines, des lois que

<sup>14</sup> Vipond, « Alternative Past », p. 140.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>16</sup> DCCC, 4<sup>e</sup> session, Ottawa, Mclean, Roger & Co., 1886, p. 954

<sup>17</sup> Parmi ces exemples se trouvent ses interventions sur le « Jesuite Estates Act », voir, DCCC, 3<sup>e</sup> session, Brown Chamberlin, 1889, p. 874. Mills s'oppose au désaveu de cette loi en raison du respect des droits provinciaux. Voir, McMurchy, p. 371.

l'AANB permet au Manitoba d'adopter<sup>18</sup>. Dans ce cas, le désaveu se fait dans l'intérêt de la compagnie ferroviaire. Pour lui, ce genre de désaveu est arbitraire et ne reflète pas les intentions de la Confédération, puisque contraire à la pratique de désaveu telle qu'exemplifiée par les autorités britanniques envers les lois coloniales depuis la concession du gouvernement responsable<sup>19</sup>. Alors, le désaveu est seulement justifié envers une loi inconstitutionnelle<sup>20</sup>.

La campagne de Mills contre le veto ne se limite pas à la Chambre des communes. De 1882 à 1887, Mills est le rédacteur en chef du *London Advertiser* et prend l'occasion pour rédiger des éditoriaux cuisants. L'homme politique consacre la majorité de son attaque au désaveu du « Rivers and Streams Act » et des lois ferroviaires manitobaines. Pour Mills, le désaveu du « Rivers and Streams Act » est non seulement inconstitutionnel<sup>21</sup>, mais va à l'encontre du gouvernement responsable<sup>22</sup>. Il affirme : « the contest of 1838 is renewed. The fight for responsible government must be had over again »<sup>23</sup> et « those who support interference are guilty of an attempt to overturn our constitutional system and destroy the Union »<sup>24</sup>.

Quant aux désaveux répétés des lois ferroviaires manitobaines, ils ne sont pas justifiés selon Mills. Dans une série d'articles sur la question, Mills proclame le droit du Manitoba d'adopter ce genre de loi puisque les chemins de fer sont de la compétence des provinces<sup>25</sup>. Il affirme que « the Parliament of Canada has neither the right nor the authority to bargain away the

---

<sup>18</sup> DCCC, 4<sup>e</sup> session, Ottawa, Mclean, Roger & Co., 1882, p. 1003. La critique de Mills à cet égard se poursuit sur de nombreuses années. Voir, DCCC, 3<sup>e</sup> session, Ottawa, Mclean, Roger & Co., 1885, p. 2785-2786; DCCC, 4<sup>e</sup> session, Ottawa, Mclean, Roger & Co., 1886, p. 1849-1850.

<sup>19</sup> DCCC, 4<sup>e</sup> session, Ottawa, Mclean, Roger & Co., 1882, p. 1004.

<sup>20</sup> McMurchy, p. 93.

<sup>21</sup> « Shall we Preserve our Federal System? », *London Advertiser*, 18 octobre 1882, p. 2.

<sup>22</sup> « How Shall the Provinces be Governed », *London Advertiser*, 14 octobre 1882, p. 2.

<sup>23</sup> « Have We Responsible Government in the Provinces? », *London Advertiser*, 13 octobre 1882, p. 2.

<sup>24</sup> « How Shall the Provinces be Governed », *London Advertiser*, 14 octobre 1882, p. 2.

<sup>25</sup> « Disallowance of the Manitoba Railway Acts », *London Advertiser*, 13 novembre 1882, p. 2; « The Veto of Manitoba Charters », *London Advertiser*, 23 novembre 1882, p. 2 et « Disallowance », *London Advertiser*, 27 novembre 1882, p. 2.

powers conferred by the Constitution upon any Legislature »<sup>26</sup>. En d'autres mots, les limites législatives imposées par l'AANB doivent être respectées afin d'assurer la liberté des législatures provinciales. Mills accuse aussi le gouvernement de Macdonald de s'ingérer dans les affaires des provinces. Il cite comme exemple la question de l'alcool qui crée des conflits entre les provinces et le fédéral<sup>27</sup>. Il ne revient pas au gouvernement fédéral de corriger les torts législatifs des provinces; cette constatation, que font d'autres journaux, est selon Mills « childish and absurd »<sup>28</sup>.

La campagne de Mills n'est pas uniquement une attaque contre les conservateurs et le désaveu. Elle est réellement ancrée dans la campagne de libéralisme légal. Ceci est évident lorsqu'il explique :

No one objects to local measures being disallowed when they are *ultra vires*. The Provincial Legislatures must confine themselves within the bounds of the Constitution. If they do not, they must expect that the Minister of Justice will check their usurpation by an appeal to the vetoing power<sup>29</sup>.

Ainsi, si la province adopte une loi ne respectant pas les règles établies par le libéralisme légal, l'utilisation du désaveu de la part du gouvernement fédéral est justifiée. Il faut donc respecter les limites imposées par l'AANB pour assurer la liberté des provinces et du Dominion.

Finalement, Mills tente de convaincre son public des torts du désaveu en présentant le parallèle entre les individus et les provinces, c'est-à-dire que les provinces sont « as free, that is, as any rights-bearing individual in a liberal state »<sup>30</sup>. Dans leur sphère d'action, le gouvernement fédéral a autant le droit de dire aux provinces comment légiférer qu'il a le droit de dire aux

<sup>26</sup> « The Veto of Manitoba Charters », *London Advertiser*, 23 novembre 1882, p. 2.

<sup>27</sup> « Provincial Rights », *London Advertiser*, 2 décembre 1882, p. 2 et « Licensed Victuallers and Sir John Macdonald », *London Advertiser*, 7 décembre 1882, p. 2.

<sup>28</sup> « Mr. Mackenzie on Disallowance », *London Advertiser*, 9 février 1883, p. 2.

<sup>29</sup> « Disallowance », *London Advertiser*, 10 janvier 1883, p. 2.

<sup>30</sup> Vipond, « Alternative Pasts », p. 143.

citoyens comment agir « within that sphere of individual autonomy »<sup>31</sup>. En utilisant le désaveu contre des lois *intra vires*, le gouvernement Macdonald commet un tel abus. Pour mettre un terme à une telle situation, Mills propose d'amender l'AANB afin d'abolir le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral<sup>32</sup>.

Les deux derniers ministres de la Justice, Charles Fitzpatrick et Allen Aylesworth n'ont, contrairement à leurs prédécesseurs libéraux, aucun passé concernant le désaveu. Avant de devenir ministre de la Justice en février 1902, poste qu'il occupe jusqu'en juin 1906, Fitzpatrick était le solliciteur général du Canada depuis sa première victoire électorale fédérale en 1896. Malgré le fait qu'il a été député à l'Assemblée législative du Québec de 1890 à 1896, Fitzpatrick ne semble pas s'être prononcé sur le désaveu avant la victoire libérale. Aylesworth est nommé ministre de la Justice en juin 1906 et occupera le poste jusqu'à la défaite électorale des libéraux en 1911. Peu importe leur manque de familiarité avec le désaveu, le principe libéral du respect de l'autonomie provinciale est ancré. Ces deux hommes respectent donc ce principe et poursuivent avec attachement la politique de leurs prédécesseurs, voire celle du parti libéral.

## 2.2 La communication avec les provinces

Le désaveu doit être le dernier recours du gouvernement fédéral en matière de législation provinciale. Par conséquent, la décision de désavouer une loi provinciale est le fruit d'une communication – parfois exhaustive, parfois brève – entre le Dominion et la province. Depuis 1867, le ministre de la Justice du Dominion ou son sous-ministre s'occupent de rédiger des rapports après avoir obtenu une copie des lois provinciales du lieutenant-gouverneur de la province. Si le ministre voit le potentiel de désavouer, un échange épistolaire a habituellement

<sup>31</sup> Vipond, « Alternative Pasts », p. 144.

<sup>32</sup> *London Advertiser*, 26 février 1883, 6 juillet 1883, 15 juillet 1883, 10 décembre 1883, p. 2.

lieu entre lui et les autorités provinciales. L'objectif de cette communication est d'arriver à une solution permettant d'éviter le désaveu comme un amendement ou une abrogation qui sont perçus comme des succès pour le Dominion<sup>33</sup>. Bien que cette communication ait lieu depuis 1867, cette section concise portera uniquement sur la période de 1896 à 1911 inclusivement afin de bien saisir la nature de cette communication sous l'administration de Laurier. En recensant l'ensemble des communications, trois catégories distinctes sont identifiables : la communication unilatérale, la communication bilatérale et finalement la communication multilatérale.

La surveillance législative prescrit au ministre de la Justice de considérer les lois provinciales et de rapporter ses observations ou commentaires. Une fois le rapport approuvé par le Gouverneur général en Conseil, une copie est envoyée au lieutenant-gouverneur pour informer la province. Dans certains cas, le contenu du rapport ne nécessite pas de réplique de la part de cette dernière. La communication est donc unilatérale puisqu'il n'y a pas de réciprocité entre l'émetteur et le récepteur. Ce genre de communication est alors à saveur informative; le ministre de la Justice cherchant uniquement à renseigner la province sur la position de son gouvernement. Trois situations particulières méritent ce genre de transmission.

La première conjoncture est évidente. Il s'agit de cas où le gouvernement fédéral n'objecte pas à la législation de la province; celle-ci n'a donc aucune raison de répliquer. Ce genre de rapport est plus fréquent sous le mandat de Mills. Ce dernier est responsable de cinq des treize cas; Aylesworth de quatre cas; et Mowat et Fitzpatrick de deux cas chacun<sup>34</sup>. Malgré ces statistiques, il est important de noter que ces rapports sont inusités. Habituellement, le ministre de la Justice fait quelques commentaires sur les actes des provinces chaque année.

---

<sup>33</sup> Wilson, p. 160-161.

<sup>34</sup> Ces statistiques ont été comptabilisés en regardant les rapports des ministres dans Gisborne et Fraser, 860 p. Les statistiques ne tiennent pas compte des rapports sur les ordonnances des territoires, ceux-là seront uniquement considérés dans le quatrième chapitre de cette thèse.

Le rapport introductif est le deuxième cas de communication unilatérale. Le ministre de la Justice envoie parfois un premier rapport, assez bref, expliquant que les lois d'une certaine session ont été considérées et qu'elles peuvent demeurer en vigueur hormis quelques exceptions qui seront traitées dans des rapports subséquents. Encore une fois, il s'agit de cas rares surtout après le départ de Mowat en 1897. Ce dernier utilise cette tactique à plusieurs reprises comparativement à ses successeurs libéraux qui ne l'ont utilisée qu'une fois chacun. Il s'agit de communication unilatérale puisque même si la province en question est au courant que le ministre veut faire des observations, elle ne connaît pas encore les objections exactes du Dominion. Une réplique serait donc superflue.

Le troisième cas de communication unilatérale est encore plus intéressant puisqu'il est beaucoup plus fréquent que les deux autres et il contient une critique de la part du ministre de la Justice. Un court rapport de Fitzpatrick concernant une loi québécoise de 1903 peut servir à titre d'exemple. Dans ce rapport, Fitzpatrick commente seulement le chapitre 48 « An Act respecting the liquidation of non-commercial companies and corporations ». Selon Fitzpatrick, cette loi touche à la faillite et à l'insolvabilité, des compétences fédérales, puisqu'elle permet la liquidation des compagnies susmentionnées suite à la demande des créditeurs<sup>35</sup>. La loi en question est donc répréhensible, mais Fitzpatrick ne recommande pas le désaveu; une dispute à son égard pouvant être réglée par les tribunaux<sup>36</sup>. Ici, la province n'a donc pas besoin de répliquer puisque le Dominion n'exige pas de justification ni de changements à la loi. Elle demeure donc en vigueur.

Les cas où la communication est bilatérale ressemblent beaucoup à ce dernier cas sauf que le contenu du rapport du ministre de la Justice nécessite une réplique de la part de la province.

---

<sup>35</sup> Fitzpatrick, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council, on the 25 January, 1904 », dans Gisborne et Fraser, p. 226.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 226.

Cette réplique peut ensuite engendrer un dialogue entre la province et le Dominion comme c'est le cas pour le chapitre 2 des lois de l'Île-du-Prince-Edouard de 1906 intitulé « An Act respecting the Oyster Fisheries of Prince Edward Island ». La loi en question permet au lieutenant-gouverneur de la province d'arranger des enquêtes sur les baies, les rivières, les ruisseaux et les havres et de concéder des baux à des individus pour cultiver des huîtres et d'autres mollusques et crustacés<sup>37</sup>. En outre, le résultat de cette culture devient la propriété de l'individu possédant le bail. Aylesworth conclut que la province se croit propriétaire de ses étendues d'eau et ajoute que les havres publics sont la propriété du Dominion, la province n'étant pas compétente de légiférer à leur égard<sup>38</sup>. Ainsi, Aylesworth, dans son rapport, demande au lieutenant-gouverneur de la province si la législature de celle-ci modifiera la loi pour laisser de côté les havres publics.

La réplique à cette objection provient d'Arthur Peters, le premier ministre de l'Île-du-Prince-Edouard, et est transmise au secrétaire d'État par le lieutenant-gouverneur. Peters exprime son désaccord aux objections d'Aylesworth. D'une part, l'AANB et les décisions du CJCP donnent aux provinces la possession des fonds des cours d'eau mentionnés dans l'acte. D'autre part, la loi ne mentionne aucunement les havres publics, une compétence fédérale, mais seulement les havres<sup>39</sup>. Cette réplique ne demeure pas lettre morte. Quelques jours après, un échange télégraphique a lieu entre P. Pelletier, le sous-ministre d'État du Canada, et D. A. McKinnon, le lieutenant-gouverneur. Pelletier explique tout simplement que le terme havres est tellement général qu'il pourrait inclure les havres publics et pour éviter le désaveu, il demande que la province passe « support legislation » pour expliciter que cette loi ne touche pas les havres

---

<sup>37</sup> Allen Aylesworth, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council, on the 28 May, 1907 », dans Gisborne et Fraser, p. 771.

<sup>38</sup> Aylesworth, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council, on the 28 May, 1907 », dans Gisborne et Fraser, p. 771.

<sup>39</sup> Arthur Peters, « Arthur Peters au Secrétaire d'État », 15 juin 1907, dans Gisborne et Fraser, p. 772.

publics. McKinnon acquiesce à la demande<sup>40</sup>; le désaveu devient inutile. En plus d'être un exemple de communication bilatérale, ce cas démontre que la menace du désaveu peut entraîner les changements voulus par le gouvernement fédéral. Ceci étant dit, le changement n'a été apporté qu'afin d'éviter toute confusion ou conflit pouvant en découler à l'avenir.

L'intervention d'acteurs autres que les gouvernements provinciaux et fédéral mène à la communication multilatérale. Les lois d'une province peuvent avoir un impact sur un citoyen ou un groupe de citoyens – de la province, d'une autre province ou d'un autre pays – ainsi que sur une compagnie, une société, une autre province ou un autre pays. Lorsque ces intervenants se sentent contrariés par une loi, ils présentent leurs inquiétudes au gouvernement fédéral. En général, ils communiquent directement avec le Gouverneur général, exposant leurs griefs et lui demandant le désaveu d'une loi particulière. Le Gouverneur général transmet leur pétition au ministre de la Justice qui la considère en rédigeant son rapport sur la question. Des copies de la pétition et du rapport sont ensuite transmises à la province pour que celle-ci puisse présenter ses observations sur les objections des parties plaignantes. Cette pratique de partage de l'information assure une communication plus ouverte et permet au Dominion et à la province d'avoir toutes les preuves possibles à leur disposition afin d'en arriver à la conclusion la plus informée.

Un cas particulier de communication multilatérale a lieu en 1899 suite à l'adoption, le 30 mars 1899, à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse du chapitre 163 intitulé « An Act to amend chapter 190 of the Acts of 1890, entitled 'An Act to incorporate the Inverness Mining and Transportation Company, Limited', and Acts in amendment thereof, and to change the name thereof to the Mabou Coal Mining Company, Limited ». Cette loi amende les chapitres 190 et 130 des lois de la Nouvelle-Écosse adoptées en 1890 et en 1895 respectivement. La loi de 1890

---

<sup>40</sup> P. Pelletier, « P. Pelletier à D. A. McKinnon », 20 juin 1907 et D. A. McKinnon, « D. A. McKinnon à P. Pelletier », 21 juin 1907, dans *Gisborne et Fraser*, p. 773.

constitue en société la « Inverness Mining and Transportation Company, Limited » tandis que celle de 1895 modifie le nom de la compagnie qui devient la « Nova Scotia Coal and Gypsum Company, Limited »<sup>41</sup>. Le chapitre 163 vient, encore une fois, modifier le nom de la compagnie qui devient la « Mabou Coal Mining Company, Limited ».

Le 29 juin 1899, Lewis McKeen, le président de la « Nova Scotia and Gypsum Company, Limited », expédie une pétition au Dominion demandant que le chapitre 163 soit désavoué pour trois raisons. La loi a été adoptée sans la connaissance et le consentement des gens autorisés par la compagnie, mais plutôt par l'entremise de « false statements and representations to the member who introduced it »<sup>42</sup>; la loi affecte la validité, le crédit et les titres de propriété de la compagnie; et la perte des droits et possessions de la compagnie sans compensation n'est pas justifiée parce qu'elle opère légalement<sup>43</sup>.

E. L. Newcombe, le sous-ministre de la Justice, fait parvenir la pétition au procureur général de la province, J. W. Longley, pour ses commentaires. Ce dernier affirme avoir communiqué avec Doucet, le délégué qui a présenté la loi. Doucet explique avoir fait ainsi à la demande de l'avocat A. A. McKay qui lui a assuré que la compagnie approuvait de la loi<sup>44</sup>.

Cependant, Doucet

...afterwards discovered that this was a mistake, and expressed his regret for having introduced the Act and his personal willingness that it should be disallowed. I have seen Mr. A. A. McKay upon the subject and he advises me that he prepared and introduced the Act on the representations of certain persons concerned in the company, but he finds since that it was not with the consent of all; that he thinks the Act was probably an improper one, and is content that it should be disallowed<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Mills, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council, on the 18 November, 1899 », dans Gisborne et Fraser, p. 299.

<sup>42</sup> Lewis McKeen, « The Nova Scotia Coal and Gypsum Co. (Ltd.) to the Minister of Justice », 29 juin 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 301.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 301.

<sup>44</sup> J. W. Longley, « The Attorney General to the Deputy Minister of Justice », 31 juillet 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 302.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 302.

Bien qu'il croie que le désaveu ne ferait pas de tort, Longley suggère plutôt l'abrogation puisque la loi est *intra vires* et les partis impliqués ne veulent pas que la loi soit passée<sup>46</sup>. La seule appréhension possible à cette solution est de savoir si en laissant passer la loi avant de l'abroger à la prochaine session, certains individus subiront de grandes pertes. Comme cela ne s'avère pas le cas, la question s'est ainsi réglée. En acceptant l'abrogation, le désaveu d'une loi *intra vires* est évité même si tous les gens impliqués sont contre la loi. La communication entre les partis impliqués mène ainsi à une solution efficace qui permet au gouvernement de Laurier de respecter ses principes.

### 2.3 La disparition de l'injustice

Bien que le désaveu pour cause d'injustice semble disparaître à la fin des années 1880, la victoire libérale en 1896 cimente son obsolescence. Malgré ceci, les ministres libéraux de la Justice reçoivent des pétitions citant l'injustice et demandant le désaveu de certaines lois provinciales. En général, l'historiographie se contente de prouver la fin du désaveu pour cause d'injustice en donnant quelques citations des ministres désapprouvant cette pratique<sup>47</sup>. L'approche adoptée par cette thèse est différente. Dans un premier temps, les grandes lignes entourant les demandes de désaveu pour injustice seront exposées. Dans un dernier temps, trois cas particuliers couvrant la période à l'étude ainsi que l'ensemble du Canada, c'est-à-dire un pour l'Ouest, un pour le Canada central et un pour les Maritimes, seront traités en détail.

La politique du gouvernement de Laurier à l'égard des lois injustes est très clairement énoncée à la Chambre des communes en 1897. Lors de la deuxième session de la Chambre,

---

<sup>46</sup> J. W. Longley, « The Attorney General to the Deputy Minister of Justice », 31 juillet 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 302.

<sup>47</sup> Kennedy, *The Constitution of Canada*, p. 421-424; La Forest, p. 62-66; Wilson, p. 171-172; W. M. Martin, « The Veto Power », *Canadian Bar Review*, vol. 3, no. 2, février 1925, p. 82-84

William Wallace Burns McInnes, un jeune député libéral de Vancouver, demande qu'une loi, « The British Columbia Southern Railway Amendment Act » de 1896, soit désavouée. Selon McInnis, l'acte est non seulement injuste envers la population de la Colombie-Britannique, mais elle « créera sur les terres, le charbon et sur l'industrie de transport un monopole dangereux pour le développement du pays et la prospérité de ladite province et pour les intérêts du Canada en général »<sup>48</sup>. Étant un libéral, McInnis reconnaît l'étrangeté possible de ses propos. Cependant, il affirme que ses propos ne contredisent pas nécessairement les principes du parti; le désaveu protégerait les droits de la Colombie-Britannique des ennemis internes<sup>49</sup> et répondrait à l'appel des citoyens de la province. McInnes poursuit son discours en affirmant que « la doctrine du non-désaveu »<sup>50</sup> n'est pas le seul principe régissant le parti, ni le plus important, le caractérisant d'ailleurs d'« insignifiant » et d'un « principe secondaire » comparativement au « bien commun du pays et le plus grand bien pour le plus grand nombre »<sup>51</sup>.

Venant d'un libéral, ces affirmations sont surprenantes. Aulay McAulay Morrison, député libéral de New Westminster, vient d'abord nuancer davantage la question en affirmant :

En abordant la discussion de cette motion, je ne perds pas de vue le fait que sous l'empire de la loi organique de l'Amérique Britannique du Nord, le contrôle de la Couronne sur les provinces s'exerce à l'aide du gouvernement fédéral, et que dans l'exercice de cette suprématie constitutionnelle le gouverneur général ne peut pas ignorer, mais doit, au contraire, respecter les droits des provinces, tels que définis par la constitution fédérale. Je ne saurais non plus mettre en oubli le fait que la grande charte de notre constitution reconnaît à chaque province de la Confédération le droit à un gouvernement autonome, et sauf le cas où elles outrepassent leur juridiction et leurs pouvoirs provinciaux, je prétends que le gouvernement fédéral ni ne doit ni ne peut constitutionnellement mettre son veto aux lois des diverses provinces<sup>52</sup>.

Morrison affirme aussi le droit du Dominion de désavouer des lois *ultra vires*, celles qui entrent

<sup>48</sup> DCCC, 2<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1897, p. 418 ou 419. Il est appuyé par George-Ritchie Maxwell, député de Burrard. Voir, DCCC, 2<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1897, p. 462.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 419-420.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 421.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 421.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 445.

en conflit avec la politique d'une loi fédérale ou celles contraires à l'intérêt public<sup>53</sup>. Puisque la loi discutée est *intra vires* et ne va pas à l'encontre de la loi fédérale, il semblerait que Morrison suggère que la tâche du gouvernement est de décider si elle est contraire à l'intérêt public.

Frank Oliver, député de l'Alberta, bien qu'il n'appuie pas la loi en question, tout en confirmant la présence de ce veto<sup>54</sup>, remet la politique des libéraux en perspective. Il se dit un partisan de la politique de Laurier « qui est plutôt favorable à la conciliation qu'à la coercition »<sup>55</sup>. Ainsi, Oliver croit que la situation doit se régler à l'aide de négociation entre Dominion et province et non par la pression du gouvernement central sur la province. De plus, il ne veut pas que le bien du Canada soit mis de côté.

Louis-Henri Davies, le ministre de la Marine et des Pêcheries, réitère que le désaveu s'applique à deux cas :

Nous sommes tous d'accord pour dire que, lorsqu'il y a un empiétement bien défini par une législature provinciale sur les droits du gouvernement fédéral, il existe là un cas de veto évident par ce même gouvernement. Et il a été affirmé, et je crois que c'est maintenant une chose établie et reconnue par les meilleures autorités en la matière que, dans tous les cas, même quand la question en litige tombe sous la juridiction de la législature province, s'il y a une preuve évidente d'intervention dans les attributions du pouvoir fédéral, ou dans les intérêts vitaux du Canada en général, ce fait impose clairement et impérieusement le droit d'intervenir<sup>56</sup>.

Cependant, contrairement à Morrison, Davies ne croit pas qu'il s'agisse d'un cas où le désaveu s'applique. Pour ce dernier, l'injustice ne mérite pas le désaveu; il faut que la loi *intra vires* porte atteinte aux « intérêts vitaux d'un caractère très important qui intéressent toute la confédération »<sup>57</sup>.

Bref, le désaveu est une question qui divise le parti. Toutefois, il semble y avoir un

---

<sup>53</sup> DCCC, 2<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1897, p. 446.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 458-461.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 461.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 463.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 464.

consensus auprès de l'autorité libérale que le désaveu ne peut qu'être utilisé à l'égard des lois *ultra vires* ou celles portant atteinte au bien du Dominion. D'ailleurs, bien que certains députés demandent le désaveu, Laurier appuie la conciliation et Davies dit que le désaveu est injustifiable dans cette situation. Malgré ce débat entre les députés libéraux, il est évident, en regardant ce qui suit, que le gouvernement de Laurier refuse d'intervenir dans des questions locales.

Au cours du règne libéral, une vingtaine de lois jugées injustes sont pétitionnées. Malgré quelques années achalandées, ces lois couvrent l'ensemble de la période. Autrement dit, ces lois ne se retrouvent pas uniquement au début du règne de Laurier ou à sa fin. Au niveau géographique, il y a quelques distinctions. Les législatures de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse sont davantage accusées d'injustice tandis que celle de l'Alberta et la Saskatchewan – des provinces que depuis 1905 – ne passent aucune loi pétitionnée pour l'injustice.

Étant donné que n'importe qui peut objecter à une loi, le type de pétitionnaires varie. En général, ils sont des individus canadiens ou des compagnies canadiennes. À titre d'exemple, les propriétaires d'automobiles de l'Île-du-Prince-Edouard ainsi que la « Charlottetown Automobile Company » protestent contre une loi interdisant les automobiles sur les autoroutes publiques de la province<sup>58</sup>; la « Florence Mining Company, Limited » exprime son désaccord envers deux lois ontariennes<sup>59</sup>. D'autres regroupements pétitionnent aussi dont la ville de Toronto; le maire, les conseillers municipaux et la communauté de Fredericton; la « British Columbia Mining Association ». Finalement, des entités étrangères – surtout des compagnies américaines ou britanniques – ayant investi au Canada, se plaignent parfois. En effet, un groupe de citoyens

---

<sup>58</sup> RG2, Bureau du conseil privé, série A-1-C, vol. 319, Dossier: Act of Prince Edward Island prohibiting motors - petitions, 1908/05/02, for disallowance of - S.S. [Secretary of State] 1063 NO. 1908-1118.

<sup>59</sup> Il s'agit de « An Act respecting certain Orders in Council and certain Crown Suits » en 1906 et « An Act respecting Cobalt Lake and Kerr Lake » en 1907. Voir, Gisborne et Fraser, p. 73-76 et p. 80-81.

américains, vivant dans le comté d'Atlin en Colombie-Britannique, renâclent devant une loi de la Colombie-Britannique qui annule « nearly all the vested rights secured to the citizens of the United States who became 'free miners' »<sup>60</sup>.

Cette revue générale des pétitionnaires mène inévitablement aux raisons motivant les demandes du désaveu pour injustice. Celles-ci peuvent se regrouper en deux catégories distinctes hormis quelques exceptions : la confiscation et l'atteinte aux droits. Les pétitionnaires se plaignent souvent de la confiscation injuste de biens ou de terres. En général, la confiscation est légale, mais les intervenants accusent la province de ne pas les compenser adéquatement ou pas du tout. L'atteinte aux droits est mentionnée à plusieurs égards. D'abord, certaines lois interdisent le recours aux tribunaux. Par exemple, en 1901, l'Assemblée législative du Québec passe une loi modifiant les modalités pour contester les élections en cour. La formulation de la loi vient annuler les contestations déjà entamées qui ne suivent pas les nouvelles règles<sup>61</sup>. Par ailleurs, certains pétitionnaires accusent les législatures de les empêcher de conclure des contrats et de nuire à leur investissement<sup>62</sup>, de ne pas respecter les règles établies ainsi que de retirer des droits préalablement obtenus.

Lorsque les pétitionnaires crient à l'injustice, la province défend sa loi. La province reste ferme quant à sa position : l'injustice n'est pas une raison valable pour le désaveu. Les gouvernements provinciaux comprennent que le Dominion n'utilise le désaveu que contre des lois *ultra vires*, c'est-à-dire inconstitutionnelles, ou allant à l'encontre des intérêts du Canada. En d'autres mots, si la législation ne concerne que les compétences de la province, celle-ci sait que le

---

<sup>60</sup> J. C. Miller et al. « Petition of Residents of Atlin City, B. C., to the President of the United States », 10 février 1899, dans *Gisborne et Fraser*, p. 560.

<sup>61</sup> G. A. Nantel, « Petition of Guillaume Alphonse Nantel, Barrister, journalist, former Commissioner of Public Works, of the City of Montreal », 4 mai 1901, dans *Gisborne et Fraser*, p. 221.

<sup>62</sup> Voir le dernier exemple de cette section.

gouvernement de Laurier n'interviendra pas. D'ailleurs, le procureur général de la Colombie-Britannique résume très bien l'évolution du désaveu et la position des provinces :

In the early days of Confederation the Dominion executive appears to have been imbued with the notion that the relation between the Dominion and the provinces was analogous to that existing between parent and child and to have acted accordingly. That view of the status of the provinces has been overthrown by a series of Imperial Privy Council decisions which have clearly established that the provinces, acting within the scope of their powers, are almost sovereign states, and they are entitled to exercise all the prerogatives of the Crown not conferred upon the Dominion<sup>63</sup>.

Eberts dit que la province est presque souveraine puisque le gouvernement ne peut désavouer une loi *intra vires* que si elle va à l'encontre de la politique du Dominion<sup>64</sup>. Généralement, la province est libre à l'égard de ses compétences et doit l'être pour pouvoir bien se gouverner.

Tout comme la province, le gouvernement fédéral n'a qu'une réaction face aux demandes de désaveu pour injustice : l'acceptation de la constitutionnalité de la loi. En effet, le gouvernement de Laurier n'intervient pas dans les affaires des provinces. Peu importe l'injustice, le Dominion refuse d'intervenir uniquement sur ce point. Bien que cette pratique atteigne son apogée sous Aylesworth<sup>65</sup>, tous les ministres agissent ainsi. Hormis cette approche, le fédéral n'est pas nécessairement en accord avec la loi. À plusieurs reprises, il critique les lois injustes les qualifiant de « unusual »<sup>66</sup>, « destructive »<sup>67</sup>, « oppressive or in conflict with recognized legal principles »<sup>68</sup> et « objectionable in principle and not justified »<sup>69</sup>. Néanmoins, les ministres de la Justice partagent l'opinion que si une injustice a lieu, « it may be remedied by the legislature...[it]

<sup>63</sup> D. M. Eberts, « The Attorney General of British Columbia to the Minister of Justice », 20 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 616.

<sup>64</sup> Le prochain chapitre traite spécifiquement de ce genre de désaveu.

<sup>65</sup> Canada. Department of Justice, *Memorandum on Dominion Power of Disallowance of Provincial Legislation*, p. 21.

<sup>66</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 10 novembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 402.

<sup>67</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 21 avril 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 81.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>69</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 31 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 606.

is the constitutional judge of such objections »<sup>70</sup>. En d'autres mots, ce n'est pas au Dominion de rectifier une injustice, mais à la province si elle le désire.

Maintenant, il ne reste qu'à porter un regard sur quelques cas. Le 19 mars 1897, les avocats représentant la « Dominion Cotton Mills Company, Limited » et Mary Piers envoient une lettre à Mowat demandant le désaveu de « An Act to expropriate lands for an annual Provincial Exhibition ». La soumission des pétitionnaires est exhaustive, se basant sur une argumentation qui découle d'une masse documentaire impressionnante. La pétition établit clairement le contexte derrière la demande de désaveu. En 1896, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse adopte le chapitre 3 créant la « Provincial Exhibition Commission » et prévoyant la tenue d'une exhibition annuelle à Halifax. Par l'entremise de cette même loi, la Commission peut se procurer des terres pour tenir l'exhibition. De plus, « certain sections of Chapter 58 of the Acts of 1891 are incorporated, with necessary modifications, to empower the Commission to expropriate lands should they be unable to acquire the same by private contract »<sup>71</sup>.

À l'été 1896, la Commission tente d'exproprier les terres identifiées dans la loi de 1897, dont celles des pétitionnaires, mais ces derniers résistent<sup>72</sup>. Peu importe, un décret est prononcé confirmant l'expropriation le 23 octobre 1896. Moins d'un mois plus tard, la compagnie commence une action à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. Le but de l'action est « to set aside certain proceedings commenced by defendants to expropriate lands of the plaintiffs and for an injunction to restrain defendants from entering into said lands and taking possession thereof, and from proceeding further in the said expropriation proceedings »<sup>73</sup>. La compagnie demande une injonction provisoire puisque l'ensemble des terres n'est pas nécessaire pour l'exhibition.

<sup>70</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 29 octobre 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 327.

<sup>71</sup> Harrington et al., « Memorial of the Dominion Cotton Mills Company, Limited, and Mary Piers, for disallowance of Chapter 3 », 19 mars 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 276.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>73</sup> Justice Ritchie, « Judgment of Mr. Justice Ritchie », 10 mars 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 280.

Ritchie acquiesce le 10 mars 1897, mais seulement sur une portion des terres, l'autre partie étant attribuée à la Commission suivant un paiement adéquat<sup>74</sup>.

À la même date du jugement de Ritchie, la loi disputée entre en vigueur suite à la proclamation du lieutenant-gouverneur. Celle-ci permet à la commission d'exproprier toutes les terres, contrevenant ainsi à l'injonction. Les pétitionnaires revendiquent donc le désaveu puisque la loi constitue :

an unnecessary exercise of the power of eminent domain; because it takes the land of citizens for no purposes of public utility; because it prevents lands better suited for the purpose in view from being taken, by irrevocably binding the Commission to take those mentioned; because it interferes with and destroys the right of suitors before the courts of the Province; because of its harsh and unjustifiable method of giving possession without notice; and, finally, because no adequate compensation is provided for, but the owners are the first to be turned out of their homes, and afterwards to depend on the will of the Commission to proceed with arbitration, and on their ability to pay such a sum as may be awarded<sup>75</sup>.

Autrement dit, les parties plaignantes considèrent l'acte injuste, car il entraîne des pertes inappropriées.

Après avoir reçu la pétition et considéré la situation, J. W. Longley, le procureur général de la province, réplique directement à Mowat. Pour Longley, la pétition ne contient rien « which would either justify the disallowance on constitutional grounds or as affecting public policy »<sup>76</sup>. Il ajoute que l'organisation d'une exhibition annuelle et l'expropriation des terres à des fins publics sont des compétences provinciales<sup>77</sup>. Malgré ce point de vue résolu, Longley explique le raisonnement de la province derrière la loi disputée. Pour que l'exhibition puisse être tenue dès que possible, la loi élimine le droit au litige concernant l'expropriation<sup>78</sup>. D'ailleurs, Longley

---

<sup>74</sup> Justice Ritchie, « Judgment of Mr. Justice Ritchie », 10 mars 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 283.

<sup>75</sup> Harrington et al., p. 279-280.

<sup>76</sup> Longley, « The Attorney General to the Minister of Justice », 29 avril 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 285.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 285.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 285.

ajoute que les pétitionnaires ne sont pas contre l'expropriation. Ils s'opposent à la compensation, mais l'arbitrage prévu par la loi devrait résoudre ce problème<sup>79</sup>. Bref, en plus d'être dans ses droits, la province assure une compensation.

Le 18 août 1897, Mowat fournit la réponse du Dominion sur la question. Il confirme que la loi est *intra vires* et que les conditions de compensation sont adéquates<sup>80</sup>. Il ajoute :

This Act could scarcely be regarded as an exception from the ordinary class of Expropriation Act were it not for the pending proceedings affected thereby, and for the direct method by which the lands are divested. These exceptions are, however, said to be justified by the necessity of the case, and the urgency of making immediate provision for the Exhibition Grounds<sup>81</sup>

Pour ces raisons, particulièrement le fait que la loi touche les compétences de la province, le Dominion ne recommande pas le désaveu de la loi.

En 1904, le Dominion reçoit deux pétitions concernant le chapitre 14 des lois du Manitoba intitulé « An Act respecting 'The Town of Emerson' » : une de la « Merchants Bank of Canada » et l'autre de Theo. A. McGillivray, un avocat représentant sa femme. Les parties plaignantes sont des obligataires ayant un intérêt financier dans le pont de la ville d'Emerson<sup>82</sup>. Malheureusement, la ville fait faillite obligeant la province de venir à son aide financièrement. La loi en question transfère le pont à la province pour régler les dettes de la ville envers celle-ci<sup>83</sup>. Les obligataires perdent ainsi leur intérêt dans le pont. De plus, la province accepte d'acheter les obligations de la ville à un tiers de leur valeur et « the claims of the debenture holders outstanding at the time of the maturity of the debentures are to be postponed to the claims of the province »<sup>84</sup>. Ainsi, les

<sup>79</sup> Longley, « The Attorney General to the Minister of Justice », 29 avril 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 285-286.

<sup>80</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 18 août 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 287.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 288.

<sup>82</sup> L. S. « The Petition of The Merchants Bank of Canada », dans Gisborne et Fraser, p. 480-482 et Theo. A. McGillivray, « Petition », 18 mars 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 483-484

<sup>83</sup> L. S. « The Petition of The Merchants Bank of Canada », dans Gisborne et Fraser, p. 481.

<sup>84</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 9 septembre 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 487.

créditeurs ne peuvent que réclamer qu'une minime partie de leur investissement initial. Il s'agit donc de la confiscation d'un bien, leur investissement ainsi que leur droit sur le pont, sans compensation suffisante.

Après avoir considéré les objections, la province ne modifie pas sa position dans son rapport du 18 mars 1904. D'abord, elle est d'avis que la loi en question ne concerne que les affaires locales. Ainsi, l'intervention du Dominion serait « a direct usurpation of the well-established doctrine of provincial autonomy »<sup>85</sup>. De plus, le désaveu de la loi serait nuisible puisque certaines mesures qu'elle stipule sont déjà mises en place. Entre autres, le trésorier a obtenu plus de la moitié des obligations, les élections municipales stipulées par l'acte ont été tenues et les propriétaires de plus de la moitié des obligations ont tiré avantage du règlement<sup>86</sup>. Finalement, la situation économique d'Emerson oblige cette loi. La ville n'est pas capable de payer ses créditeurs<sup>87</sup>. De 1889 à 1903, la situation économique d'Emerson a stagné. L'affirmation des pétitionnaires que la ville prospère comme le Nord-Ouest est fausse<sup>88</sup>. La dette de la ville paralyse l'activité économique possible. La province explique que le pont ne peut pas servir de sécurité aux obligataires puisqu'en raison de sa détérioration, il ne couvre même pas la dette d'Emerson envers la province<sup>89</sup>.

Le Lieutenant Gouverneur termine en expliquant que les obligataires qui ont tiré avantage des provisions de la loi sont tous du Manitoba, contrairement aux pétitionnaires, ce qui leur permet de comprendre tous les faits concernant la situation économique d'Emerson<sup>90</sup>. Bref, il accuse les pétitionnaires d'être mal informés et sous-entend que si ce n'était pas le cas, ils

---

<sup>85</sup> D. H. McFadden, « Rapport du Lieutenant Gouverneur », 18 mars 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 485.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 485.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 485.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 485.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 486.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 487.

n'auraient pas revendiqué le désaveu, mais auraient tiré avantage de la loi pour reprendre une partie de leur investissement.

Le rapport du ministre de la Justice est bref. Après avoir récité les principaux arguments des pétitionnaires et de la province, Fitzpatrick exprime, à son tour, son avis :

...the Act is within the authority of the legislature and whatever views Your Excellency's Government may entertain as to the propriety of legislation intended to reduce or affect the obligation of a municipality to its debenture holders, such views cannot in the opinion of the undersigned either consistently with the constitution or practice which has hitherto prevailed be invoked as justifying the disallowance of this Act. The legislation is within the scope of the subjects assigned exclusively to the provinces. The Legislative Assembly is the constitutional judge of the objections which are urged by the petitioners, and it is to the Assembly which they must look for redress if any<sup>91</sup>.

En somme, malgré le fait que le Dominion n'est pas d'accord avec l'acte, les parties plaignantes ne retrouvent pas de réparation auprès du gouvernement fédéral.

Le dernier cas à considérer, un de l'Ontario, est celui relatif au chapitre 19 de 1909 intitulé « An Act to amend an Act passed in the 7th year of His Majesty's Reign, Chaptered 19, intituled 'An Act to provide for the transmission of Electrical Power to Municipalities, to validate certain contracts entered into with the Hydro-Electric Power Commission of Ontario, and for other Purposes' »<sup>92</sup>. Cette loi du gouvernement de James Whitney suscite la désapprobation de plusieurs intervenants. D'ailleurs, il s'agit du cas où le gouvernement de Laurier est le plus inondé de pétitions.

Le chapitre 19 est le dernier d'une série de trois lois ontariennes. La première, « An Act to provide for the Transmission of Electrical Power to Municipalities », adoptée en 1906, crée la « Hydro-Electric Power Commission » tandis que la deuxième loi, « An Act to provide for the

<sup>91</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 9 septembre 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 487.

<sup>92</sup> Cette section porte sur le désaveu pour cause d'injustice. Pour d'autres informations sur la crise politique entourant les loi hydro-électriques ontariennes, consulter H. V. Nelles, *The Politics of Development : Forests, Mines & Hydro-Electric Power in Ontario, 1849-1941*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 257-306 et Armstrong, p. 54-67.

Transmission of Electric Power to Municipalities », passée l'année suivante, vient abroger la première tout en conférant des pouvoirs similaires à la commission et en garantissant la validité des contrats conclus sous la première loi<sup>93</sup>. Plus précisément, la loi de 1907 énonce le processus permettant à la commission de réaliser son objectif, c'est-à-dire le « supply to municipalities in Ontario of electrical power or energy for the uses of the municipalities and their inhabitants »<sup>94</sup>. En ce qui a trait spécifiquement au contrat entre la commission et les municipalités, la loi précise que les dispositions doivent être approuvées par les deux parties ainsi que les contribuables et le lieutenant-gouverneur<sup>95</sup>. Il s'agit donc d'un processus complexe nécessitant l'approbation de plusieurs acteurs.

La loi de 1909 n'est qu'un élément d'une politique provinciale, appuyée par les citoyens, cherchant à nationaliser l'hydro-électricité. L'objectif particulier de cette loi, selon la province, est d'expédier le processus de nationalisation comme le souhaitent le peuple ontarien et la majorité des municipalités<sup>96</sup>. Pour accomplir ceci, cette loi vient modifier quelque peu le contrat initial en ajoutant ou enlevant certaines municipalités au contrat; en empêchant des municipalités de vendre l'hydro-électricité à d'autres compagnies et individus sans le consentement de la commission et en obligeant les municipalités à se conformer à ces changements sauf si un règlement municipal stipule le contraire<sup>97</sup>. En effet,

it is enacted that the validity of the said contract as so varied shall not be open to question, and shall not be called in question on any grounds whatever in any court, but shall be held and adjudged to be valid and binding on all the said corporations and each of them according to the terms thereof as so varied, and shall be given effect to accordingly<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 29 mars 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 92.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>96</sup> Nelles, p. 296.

<sup>97</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 29 mars 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 93-94.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 94.

Ainsi, les municipalités doivent respecter le nouveau contrat même si elles sont en désaccord avec les changements qui lui sont apportés.

Il est donc évident qu'une telle loi soulèverait la désapprobation de plusieurs individus et compagnies. Les pétitionnaires exigent le désaveu pour plusieurs raisons. Ils accusent la loi d'être *ultra vires*; d'être un danger à l'intérêt public; et de nuire aux intérêts investis et aux obligations contractuelles<sup>99</sup>. Concernant les deux premières objections, la province argumente clairement que la loi est *intra vires*<sup>100</sup> et que les plaintes que la loi nuira au crédit du Canada sont « unfounded and contrary to fact »<sup>101</sup>. Quant au fédéral, les accusations d'inconstitutionnalité sont insoutenables puisque la loi ne s'occupe que des affaires municipales et de la propriété et des droits civils<sup>102</sup>. Pour ce qui est du danger possible au crédit du Dominion, Aylesworth explique :

Whether or not this is so must be a matter of opinion, and the undersigned is far from being satisfied that any such injurious effect has, at any rate as yet, been shown. But in any event the injury alleged or apprehended, if it has already taken place, or should hereafter appear, would seem to be the result of the general scheme for furnishing through the Hydro-Electric Power Commission electrical power or energy in competition with the business of existing companies rather than any natural consequence of the amending legislation which is the subject of this report; and the provincial legislation establishing the Hydro-Electric Power Commission is not at the present time a matter of consideration<sup>103</sup>.

Ces réclamations des pétitionnaires ne reçoivent donc pas l'approbation de la province, ni du Dominion du Canada.

La justesse de la loi est disputée à plusieurs égards. Pour les fermiers de la région, l'érection de lignes et de tours de transmission sur leurs terres est considérée injuste, dangereuse, voire illégale. La loi stipule que l'édification des tours se fera selon la commission et celle-ci

<sup>99</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 29 mars 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 94-95.

<sup>100</sup> Attorney-General of Ontario, « The Answer of the Government of Ontario to the Applications for Disallowance of the Power Legislation of the Session of 1909 », Toronto, Government of Ontario, 1909, p. 11-13.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>102</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 29 mars 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 95.

<sup>103</sup> *Ibid.* p. 96-97.

n'envisage pas sécuriser un droit de passage privé pour la ligne<sup>104</sup>. Les fermiers estiment que cet état des choses pourrait engendrer des problèmes et mener à des dommages considérables. Ils voient le désaveu comme une solution puisqu'il forcerait la commission « in expropriating lands to take the ownership thereof and to fence them off from the adjoining land and thereby furnish at least a measure of protection against their highly dangerous transmission lines »<sup>105</sup>. Le désaveu enlèverait le danger que les lignes et les tours de transmission peuvent poser selon les fermiers.

Pour certains, l'injustice commise par la province consiste en la négligence des obligations contractuelles. La loi impose des changements au contrat qu'ont signé les municipalités et le valide sans que ces dernières puissent le revisiter. Plus précisément, la loi est injuste puisqu'elle rend des contractants responsables envers le contrat qui n'en connaissent pas les termes<sup>106</sup>. Pour la ville de Galt, la situation est encore plus révoltante. La loi contestée stipule que le contrat avec cette localité est valide même si le maire a refusé de le signer<sup>107</sup>. D'ailleurs, signer le nouveau contrat « would be contrary to the principle that any municipality should not make an extraordinary expenditure or incur an extraordinary liability without the assent of the majority of the ratepayers on whose property the burden of the expenditure is imposed »<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> BAC, RG2 Bureau du Conseil privé, C. P. 1392, « Petition of Fraser Guenther of the Township of Thorold, county of Welland », p. 2 et « Petition of Farmers resident in the Township of Dorchester », p. 2; BAC, RG6 Secrétaire d'État, série A-1, volume 140, dossier 2273, « Petitions of the Farmers of Stamford, Thorold, Pelham and Gainsboro », p. 2 et « Petition of the undersigned being Farmers resident in the Township of Pelham », p. 2.

<sup>105</sup> BAC, RG6 Secrétaire d'État, série A-1, volume 140, dossier 2273, « Petition of the property owners in the Township of Gainsboro praying for the disallowance of the Ontario Act respecting the transmission of electric power to municipalities », p. 3. Le même sentiment est partagé par les autres fermiers.

<sup>106</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C877, « S. Moyer, à Laurier », 9 juin 1909, p. 156770.

<sup>107</sup> BAC, RG2 Bureau du Conseil privé, C. P. 1392, « Petition of the Ratepayers of the Town of Galt, signed by the Hon. James Young and one hundred others », p. 1; « Petition of the Ratepayers of the Town of Galt, signed by D. Shepard and one hundred and thirty-six others », p. 1 et « Petition of Thomas Patterson, Mayor of the Town of Galt », p. 3.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 2, p.2 et p. 4. Ce point de vue est aussi présent dans BAC, RG6 Secrétaire d'État, série A-1, volume 140, dossier 2273, « Petition of the Municipality of the Township of Toronto, in the Province of Ontario », p. 1.

En devenant un fournisseur d'électricité, le gouvernement, par l'entremise de la commission, entre directement en compétition avec les compagnies privées. Certains hommes d'affaires contestent le droit du gouvernement d'en faire autant puisque cela nuit à leurs investissements<sup>109</sup>, surtout s'il n'y a pas de compensation<sup>110</sup>. En effet, la compétition de ce genre peut nuire à la valeur des investissements actuels et futurs. Voilà le raisonnement des pétitionnaires qui disent que la loi est un danger à l'intérêt public puisqu'elle pourrait nuire au crédit du Canada<sup>111</sup>. Ils l'accusent donc de déstabiliser la confiance des investisseurs potentiels. Un pétitionnaire va jusqu'à la déclarer trop « socialistic for our country »<sup>112</sup>.

Les pétitionnaires objectent aussi au fait que la loi abolit toutes les actions commencées contre la commission et interdit la contestation de la loi elle-même<sup>113</sup>. Les gens qui se disent touchés n'ont alors aucun recours. Les municipalités ne peuvent pas aller devant les tribunaux contester les contrats qu'ils jugent invalides. Les fermiers ne peuvent pas contester l'érection des tours de transmission. Les autres fournisseurs d'électricité ne peuvent pas récuser la compétition gouvernementale. Ainsi, la province réussit « to throttle the judicial decision of courts of competent jurisdiction in order to give its own Company unfair advantage »<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> Armstrong, p. 55.

<sup>110</sup> BAC, RG6 Secrétaire d'État, série A-1, volume 140, dossier 2273, « Petition of the undersigned, being shareholders of the Dominion Power and Transmission Company, Ltd, and the Hamilton Cataract Power, Light and Traction Comapny Ltd., p. 2.

<sup>111</sup> « Electric Light Co. to Remodel Rates », *The Globe*, 9 février 1910, p.3; « Ask for Disallowance », *The Globe*, 25 novembre 1909, p. 2; « Will Not Give Names », *The Globe*, 29 juillet 1909, p. 14.

<sup>112</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C883, « J. A. Graham à Laurier », C883, p. 162677.

<sup>113</sup> BAC, RG6 Secrétaire d'État, série A-1, volume 140, dossier 2273, « W. M. German à Laurier », p. 2 et BAC, RG2 Bureau du Conseil privé, C. P. 1392, « Petition of the Ratepayers of the Town of Galt, signed by the Hon. James Young and one hundred others », p. 3; « Petition of the Ratepayers of the Town of Galt, signed by D. Shepard and one hundred and thirty-six others », p. 3 et « Petition of Thomas Patterson, Mayor of the Town of Galt », p. 4.

<sup>114</sup> BAC, RG6 Secrétaire d'État, série A-1, volume 140, dossier 2273, « Petition of the undersigned, being shareholders of the Dominion Power and Transmission Company, Ltd, and the Hamilton Cataract Power, Light and Traction Comapny Ltd., p. 2.

La politique hydro-électrique de la province mène à de nombreuses critiques. Un adversaire dirige son attaque contre la doctrine de désaveu de Laurier. Dans son pamphlet signé Layman, un opposant affirme que la restriction du désaveu aux lois *ultra vires* ou contre une politique fédérale n'était pas l'intention des Pères de la Confédération. La doctrine libérale rend les provinces trop puissantes, « their legislation when *intra vires* being, like the decisions of the Pope when he speaks *ex cathedra* on certain subjects, absolutely irreformable and final »<sup>115</sup>. Pour Layman, il s'agit d'une situation ne pouvant mener qu'à des problèmes pour le Canada.

En raison de la multitude d'interventions, la réplique du procureur général, adoptée par un décret le 7 décembre 1909, est très élaborée. L'argument central du rapport est le suivant : la loi touche la propriété et les droits civils dans la province et, à ce titre, ne peut pas être désavouée<sup>116</sup>. À l'aide de nombreux précédents et de plusieurs déclarations d'autorités sur la question – des juges et des ministres de la Justice – la province démontre que son pouvoir est ultime quant à ces compétences législatives<sup>117</sup>. Ainsi, l'injustice perçue ne légitime pas l'intervention du Dominion. Aylesworth est d'accord avec la province disant qu'il est « impossible in accordance with both practice and principle that Your Excellency's Government should sit in judgment upon the propriety of this measure »<sup>118</sup>. Bref, ce n'est pas au gouvernement fédéral de juger la justesse des lois provinciales, ni de rectifier les lois injustes.

Cela dit, cette décision est difficile pour le gouvernement libéral. Laurier articule lui-même cette difficulté. Bien que le Dominion ne désavoue pas la loi, Laurier la désapprouve. En effet, il explique à Aylesworth dans une lettre que les pétitions sont nombreuses, mais « I am

<sup>115</sup> Layman, *A Serious Question : The New Doctrine of Provincial Rights : Reasons Why the Federal Authority Should Resume its old Position*, Canada, S. É. Sept. 1909, p. 13.

<sup>116</sup> Attorney-General of Ontario, « The Answer of the Government of Ontario to the Applications for Disallowance of the Power Legislation of the Session of 1909 », Toronto, Government of Ontario, 1909, p. 1-2.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 3-10.

<sup>118</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 29 mars 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 95.

sorry to say that whilst the legislation of Ontario is abominable the reasons for disallowance are not as strong as I would like them to be»<sup>119</sup>. D'ailleurs, il considère le désaveu comme un remède extrême à utiliser lorsque les intérêts de tout le Dominion sont affectés<sup>120</sup>. Contrairement à ce qu'en disent les pétitionnaires, le vœu de désaveu n'est pas unanime dans la province. À quelques reprises, Laurier réplique à des lettres en demandant pourquoi la population générale ne proteste pas contre la loi<sup>121</sup>. Il laisse donc planer le doute que la majorité de la population appuie la loi.

L'exercice du désaveu n'est pas une décision à prendre à la légère. Laurier exprime cette difficulté lorsqu'il répond à une lettre de C. W. Kerr qui veut que la loi soit désavouée même si elle est *intra vires* :

I would sincerely wish that the question of disallowance of the Ontario legislation would seem to me as easy as it seems to you, and I feel pretty certain that if you had the task of guiding the party, you might be of the opinion that to depart from the principles which have always guided us is a serious responsibility<sup>122</sup>.

Le parti libéral, dont l'histoire est imprégnée de grands autonomistes comme Blake et Mowat, a fait un choix, il y a longtemps, de respecter les droits des provinces. Il s'agit d'un principe de base du parti et non une politique pouvant être mise de côté au gré des événements.

## Conclusion

Pour conclure, le gouvernement de Laurier tente, tout au long de son règne, de respecter l'autonomie des provinces quant à leurs sphères législatives. Pour les libéraux, il ne s'agit pas

<sup>119</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C880, « Laurier à Aylesworth », p. 159830.

<sup>120</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C877, « Laurier à J. L. Blaikie », p. 156871. Cette opinion est également présente dans, « Laurier à E. R. Wood », p. 157061.

<sup>121</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C883, « Laurier à C. W. Kerr », p. 162632; « Laurier à Rev. Dr. Macklem », p. 162743; « Laurier à H. O'Brien », p. 162737 et bobine C885 « Laurier à H. Cant », p. 165051.

<sup>122</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C883, « Laurier à C. W. Kerr », p. 162632.

uniquement d'une volonté, mais d'un principe fondé sur la tradition politique<sup>123</sup>. Cette philosophie a conséquemment un impact sur la doctrine de désaveu de 1896 à 1911. Au poste de ministre de la Justice, Laurier nomme d'abord, Mowat et Mills, les deux ayant un passé inharmonieux avec le désaveu. Il s'agissait d'hommes idéaux pour amorcer une nouvelle ère de respect envers les provinces. La communication avec les provinces sert d'outil pour assurer que le désaveu ne sera qu'une mesure de dernier recours. Il n'y a rien qui témoigne autant de cette ambition que la façon dont les ministres de la Justice refusent d'interférer avec la législation injuste puisqu'elle est *intra vires*. Cela dit, les lois provinciales ne sont pas immunisées contre le désaveu au cours de ces 15 années. Le prochain chapitre portera sur le désaveu des lois anti-asiatiques de la Colombie-Britannique et le conflit fédéral-provincial qui en découle.

---

<sup>123</sup> BAC, MG26 Fonds des Premiers ministres, bobine C882, « Laurier à Hugh Blain », p. 162331.

### CHAPITRE 3

#### BAPTÊME DU FEU : LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET LES LOIS ANTI-ASIATIQUES

Il est clair que le gouvernement de Laurier veut se servir du désaveu qu'exceptionnellement, une ambition plus difficile à respecter que ce qu'il avait pu prévoir. Nulle assemblée législative ne lui complique autant la tâche que celle de la Colombie-Britannique. Déterminée à protéger sa main-d'œuvre du « péril jaune », cette province adopte une panoplie de mesures cherchant à limiter le travail, les droits et l'entrée au pays des Asiatiques. Une dispute politique éclate donc entre une province convaincue et un Dominion cherchant à protéger ses intérêts et ceux de l'Empire auquel il appartient. Au total, 18 lois anti-asiatiques sont désavouées par le gouvernement de Laurier entre 1896 et 1911. L'objectif de ce chapitre est d'analyser ce conflit. Pour ce faire, il faudra d'abord étudier la situation en Colombie-Britannique avant le premier cas de désaveu sous Laurier. Les trois autres sections du chapitre porteront sur les phases du conflit fédéral-provincial – la genèse, l'intensification et le dénouement – au cours desquelles seront élucidées les motivations de la Colombie-Britannique et du gouvernement de Laurier ainsi que celles des deux empires : le Japon et la Grande-Bretagne.

#### 3.1 Les précurseurs du conflit avec le gouvernement de Laurier

Au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, un grand nombre d'Asiatiques immigrent au Canada, s'installant majoritairement en Colombie-Britannique<sup>1</sup>. Dès leur arrivée, les

---

<sup>1</sup> L'objectif de cette thèse étant l'étude de l'utilisation du désaveu, cette section sur la population asiatique ne cherche qu'à donner un bref aperçu de leur arrivée et de la perception à leur égard. Pour des études complètes sur la question asiatique en Colombie-Britannique, consultez, Harry Con *et al.*, *De la Chine au Canada : Histoire des communautés chinoises au Canada*, Ottawa, Multiculturalisme Canada, 1984, 375 p.; Patricia E. Roy, *A White Man's Province : British Columbia Politicians and Chinese and Japanese Immigrants, 1858-1914*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989, 327 p.; Patricia E. Roy et

Asiatiques sont victimes de discrimination. Au fil des années, cette nouvelle population connaît une hausse démographique plus rapide que celle de la population anglo-saxonne. Cette croissance attise des sentiments anti-asiatiques<sup>2</sup>. Les Asiatiques sont « considérés comme des étrangers, inférieurs et inassimilables, en raison de leur race et de leur culture distinctes »<sup>3</sup>. Ils concurrencent les travailleurs blancs pour les emplois disponibles en acceptant de travailler pour un salaire inférieur. Ils sont donc accusés de voler le travail des blancs et, par conséquent, de baisser le niveau de vie des travailleurs<sup>4</sup>. Les immigrants étant en majorité des hommes, ils sont considérés comme une cause de la déchéance sociale. Enfin, certains affirment que leurs quartiers ethniques ne sont pas salubres et menacent la santé publique<sup>5</sup>.

Apparaissant d'abord suite à l'arrivée des Chinois, cette discrimination envers les Asiatiques est toujours présente à un certain degré. Lorsque les revenus miniers diminuent dans la province, l'animosité envers les mineurs chinois augmente<sup>6</sup>. La situation se répète lors de la construction du Canadien-Pacifique : « British Columbians had grudgingly accepted the presence of Chinese workers as long as they were needed to build the CPR, but a new wave of anti-Chinese agitation rose as the railway neared completion »<sup>7</sup>. Autrement dit, la situation économique de la province et la disponibilité des emplois dictent la sévérité de la peur du « péril jaune ».

---

John Herd Thompson, *British Columbia : Land of Promises*, Don Mills, Oxford University Press, 2005, 216 p. et Peter. W. Ward, *White Canada Forever : Popular Attitudes and Public Policy Towards Orientals in British Columbia*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, 207 p.

<sup>2</sup> Roy, *A White Man's Province*, p. 91.

<sup>3</sup> Howard Palmer, *Les enjeux ethniques dans la politique canadienne depuis la Confédération*, Ottawa, Société historique du Canada, 1991, p. 10.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>5</sup> Roy et Thompson, p. 90.

<sup>6</sup> Con *et al*, p. 45.

<sup>7</sup> Roy et Thompson, p. 89.

Le mépris envers les Chinois, parsemé de préjugés, est exprimé clairement par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique en mars 1885. Déçue du désaveu de la loi de 1884 restreignant l'immigration chinoise, l'assemblée rapporte au Gouverneur général les motivations qui ont mené à cette loi :

We see nothing to change the carefully considered representations and opinions which have heretofore been expressed on the Chinese question, and which from time to time have been communicated to, and urged upon the Dominion government. Briefly they may be summed up as follows : – 1. The Chinese are alien in settlement (*sic*) and habits. 2. They do not become settlers in any sense of the word. They have no intention of permanently settling in the country, but come for the purpose of trading and labouring, in order to return to their native country with the means to pass the remainder of their days in ease. The Chinese population chiefly consists of male adults, and thus without the responsibility of providing for a family, they come in unfair competition with white labour. They are the slaves or the coolies of the Chinese race accustomed to live on the poorest fare and in the meanest manner, and hence their presence tends to the degradation of the white labouring classes. Their presence exerts a baneful influence in restricting the immigration of white labour, and especially in the class of house servants, who will not be brought into contact with this race. They have a system of secret societies which encourages crime among themselves, and which prevents the administration of justice. The use of opium has extended throughout the province to the demoralization of the native races, and the Chinese encourage the use of this drug amongst others of our own rising population, and we urgently request that some restrictive legislation be passed, to prevent our province from being completely over-run by Chinese<sup>8</sup>.

En désavouant la loi de 1884, Alexander Campbell, le ministre de la Justice, énumère quatre motivations : l'article 95 de l'AANB permet aux provinces d'encourager l'immigration, non pas de la restreindre; la loi est pas d'une nature locale, mais fédérale ou impériale; la mise en vigueur immédiate de la loi empêche une discussion avec l'Empire britannique; finalement, la loi dépasse l'autorité de la province<sup>9</sup>. Considérant cette quatrième objection, la loi semble être *ultra*

---

<sup>8</sup> J. A. Mara, « Legislative Assembly of British Columbia to His Excellency the Governor General », 3 mars 1885, dans Hodgins, p. 1098-1099.

<sup>9</sup> Alexander Campbell, « Report of the Minister of Justice », 7 avril 1884, dans Hodgins, p. 1092.

*vires*<sup>10</sup>. Elle touche non seulement la réglementation du trafic et les aubains, mais aussi le droit criminel puisqu'elle met en place des mesures punitives contre son infraction.

Après le désaveu en avril 1884, le Dominion reçoit une dépêche de la Grande-Bretagne pour clarifier sa position sur la question. Le Comte de Derby, alors secrétaire d'État pour les colonies, explique que la restriction de l'immigration chinoise n'est pas une question impériale. En se basant sur les lois d'immigration anti-chinoises de l'Australie, Derby affirme que les relations sino-britanniques ne requièrent pas ce genre d'intervention; il s'agit d'une question « of internal administration, with which a responsible colonial government is competent to deal »<sup>11</sup>. Ainsi, le désaveu de lois anti-chinoises devient uniquement une décision du Dominion.

La loi de 1885 contient les mêmes dispositions répréhensibles que la précédente. Thompson considère cette loi d'autant plus répréhensible, car le Dominion a adopté « An Act to restrict and Regulate Chinese Immigration into Canada » en 1885<sup>12</sup> suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'immigration chinoise. Entrant en vigueur en janvier 1886, cette loi fédérale impose aux Chinois une taxe d'entrée dans le pays de 50 \$, une limite d'un immigrant chinois par 50 tonnes de tonnage et des punitions pour des infractions à la loi<sup>13</sup>. Cette loi est non seulement la première à restreindre l'immigration des non-blancs au Canada, mais les Chinois deviennent le premier groupe ethnique à payer une taxe pour entrer au pays.

En tenant compte des objections à la loi de 1884 et de la nouvelle loi fédérale, la loi de la Colombie-Britannique de 1885 est désavouée (Tableau 3.1). Bien qu'il y ait une tentative d'apaisement de la part du gouvernement de Macdonald, ce dernier n'hésite pas à affirmer que la

<sup>10</sup> La Cour suprême du Canada juge la loi *ultra vires* en 1886. Voir, Henry Reeve, « Privy Council Office to Colonial Office », 13 août 1886, dans Hodgins, p. 1095.

<sup>11</sup> Earl of Derby, « Earl of Derby to His Excellency the Governor General », 31 mai 1884, dans Hodgins, p. 1093.

<sup>12</sup> Thompson, « Report of the Minister of Justice », 11 mars 1885, dans Hodgins, p. 1101.

<sup>13</sup> Department of Customs, *A Compilation of Statutes of the Dominion of Canada Relating in whole or in part to the Assignment of Duties to Officers of Customs*, Ottawa, Department of Customs, 1893, p. 15-19.

restriction de l'immigration est une question nationale et non provinciale. La réglementation fédérale ne rassure pas la Colombie-Britannique. De 1893 à 1897, le Dominion résiste aux demandes répétées de la province de doubler la taxe d'entrée.

**Tableau 3.1**

**Les lois anti-asiatiques désavouées ou réservées (1867-1911)**

<b>Année</b>	<b>Lois</b>	<b>Désaveu ou réservation</b>
1884	An Act to prevent the Immigration of Chinese	Désaveu
1885	An Act to prevent the Immigration of Chinese	Désaveu
1897	An Act relating to the Employment of Chinese or Japanese Persons on Works carried on under Franchises granted by Private Acts	Réservation
1898	An Act relating to the Employment of Chinese or Japanese Persons on Works carried on under Franchises granted by Private Acts	Désaveu
1898	An Act to amend the Tramway Incorporation Act	Désaveu
1899	An Act respecting Liquor Licences	Désaveu
1899	An Act to grant a subsidy to a Railway from Midway to Penticton	Désaveu
1899	An Act to amend the 'Coal Mines Regulation Act'	Désaveu
1900	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Désaveu
1900	An Act relating to the Employment of Chinese or Japanese Persons on Works carried on under Franchises granted by Private Acts	Désaveu
1902	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Désaveu
1902	An Act relating to the Employment of Chinese or Japanese Persons on Works carried on under Franchises granted by Private Acts	Désaveu
1902	An Act to further amend the 'Coal Mines Regulation Act'	Désaveu
1903	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Désaveu
1903	An Act relating to the Employment of Chinese or Japanese Persons on Works carried on under Franchises granted by Private Acts	Désaveu
1903	An Act to further amend the 'Coal Mines Regulation Act'	Désaveu
1903-1904	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Désaveu
1905	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Désaveu
1905	An Act relating to the Employment of Chinese or Japanese Persons on Works carried on under Franchises granted by Private Acts	Désaveu
1905	An Act to further amend the 'Coal Mines Regulation Act'	Désaveu
1907	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Réservation
1908	An Act to regulate Immigration into British Columbia	Désaveu

Source : W. E. Hodgins, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1867-1895*, Ottawa, Government Printing Bureau, 1896, p. 1332-1334 et Gisborne et Fraser, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896-1920*, Ottawa, F. A. Acland, 1922, p. 848-849.

À partir des années 1890, les mesures discriminatoires de la Colombie-Britannique visent également les Japonais. Ce changement cause davantage des problèmes puisqu'en 1894 les Empires britannique et japonais concluent un traité portant sur le commerce et la navigation. Signé à Londres le 16 juillet 1894, ce traité donne aux citoyens des deux empires la « pleine liberté d'entrer, de voyager ou de résider dans toutes les parties des domaines et possessions de l'autre, et jouiront d'une pleine et parfaite protection pour leurs personnes et leurs propriétés[...] [et] de tous les droits et privilèges dont jouissent les sujets natifs »<sup>14</sup>. Selon ce libellé, les Japonais ont le libre accès au Canada et aux autres possessions britanniques et possèdent les mêmes droits que les citoyens de ces territoires. Prévoyant l'impact négatif de telles dispositions, le Conseil exécutif de la province demande au Canada d'imposer certaines restrictions à l'immigration japonaise<sup>15</sup>. Encore une fois, le Dominion refuse d'agir.

Fraîchement arrivé au pouvoir, le gouvernement libéral de Laurier n'a pas besoin de se pencher sur « An Act relating to the employment of Chinese or Japanese persons on works carried on under Franchises granted by Private Acts » de 1897, la première loi anti-asiatique adoptée par la Colombie-Britannique au cours de son mandat. En fait, Edgar Dewdney, le lieutenant-gouverneur, réserve le projet de loi pour la détermination du Gouverneur général. En plus d'avoir le potentiel de nuire aux relations internationales et aux intérêts du Dominion, le lieutenant-gouverneur est d'avis qu'en restreignant le droit des Asiatiques de travailler, la loi en question est *ultra vires*<sup>16</sup>.

Tatsuzo Nosse, le consulat général du Japon au Canada, loge la protestation officielle pour le gouvernement de Sa Majesté Impériale du Japon. Il communique d'abord son indignation

<sup>14</sup> « Traité de commerce et navigation » dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 128.

<sup>15</sup> « Copie certifiée d'un rapport du comité de l'honorable Conseil Exécutif approuvé par Son Honneur le lieutenant-gouverneur », 29 avril 1897, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 1.

<sup>16</sup> Edgard Dewdney, « Extract from the letter of the Lieutenant Governor of British Columbia to the Secretary of State », 14 mai 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 530.

au lieutenant-gouverneur, en affirmant que la loi transgresse le traité anglo-japonais<sup>17</sup>. Au Gouverneur général, Nosse explique qu'il s'agit d'une contravention au traité qualifiant le projet de loi d'être « la plus injuste et la plus malveillante des mesures qui n'aient jamais été prises par un gouvernement civilisé contre une nation amie de la Grande-Bretagne et de ses dépendances »<sup>18</sup>. Il espère donc que le Gouverneur général ne donnera pas l'assentiment royal au projet de la loi ou toute autre loi de ce genre.

Mowat juge la loi est *ultra vires* puisqu'elle porte sur les aubains et refuse d'infirmier la décision du lieutenant-gouverneur<sup>19</sup>. En décembre, la province communique avec le Dominion pour savoir si une décision sans appel a été prise à l'égard de son acte. Mills, qui a remplacé Mowat, explique qu'en suivant la recommandation de son prédécesseur, le projet de loi « would simply remain inoperative by reason of the absence of any assent thereto by the constitutional representative of Her Majesty »<sup>20</sup>. Il affirme toutefois que si la province passait de nouveau cette loi et que le lieutenant-gouverneur y donnait son assentiment, il reviendrait au Dominion d'étudier la loi et de déterminer si le désaveu doit être appliqué<sup>21</sup>. Il laisse ainsi la porte ouverte à ce que le Dominion considère la question plus tard.

### 3.2 La genèse du conflit entre le Dominion et la province

Le cas de réservation de 1897 ne décourage pas le gouvernement de John Herbert Turner. À la session suivante, il repasse la même loi, aussi connue sous le titre abrégé de « Labour Regulation Act, 1898 ». L'objectif de la loi est de restreindre les possibilités d'emploi des

<sup>17</sup> Tatszgoro Nosse, « Consul de Sa Majesté Impériale du Japon au Canada Edgar Dewdney », 13 mai 1897, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 2.

<sup>18</sup> Nosse, « Consul de Sa Majesté Impériale du Japon au Canada au Comte d'Aberdeen », 1<sup>e</sup> juin 1897, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 3.

<sup>19</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 15 octobre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 532-533.

<sup>20</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 22 décembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 536.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 536.

Asiatiques. Plus spécifiquement, l'acte « disqualifies from employment by persons or companies exercising Provincial franchises Chinese or Japanese persons [...], and renders such persons or companies employing them liable to penalties for such employment »<sup>22</sup>. Étant donné que la loi a reçu l'assentiment du lieutenant-gouverneur, il revient à Mills de déterminer sa légitimité.

Il ne s'agit pas de la seule loi anti-asiatique adoptée en 1898. En effet, pas moins de 20 lois d'incorporation privées contiennent une disposition semblable. Plus spécifiquement, la clause anti-asiatique empêche l'emploi de cette population au sein de la compagnie incorporée et prévoit un jour-amende de cinq dollars par Asiatique embauché<sup>23</sup>. En imposant cette pénalité, il n'est plus financièrement profitable pour les compagnies d'embaucher une force de travail asiatique : l'amende quotidienne élève la dépense sur le salaire des Asiatiques au-dessus du coût de la main-d'œuvre blanche. Le gouvernement applique la coercition pour restreindre l'emploi des Asiatiques en éliminant par la voie légale l'avantage financier de leur embauche.

Évidemment, ces lois restrictives causent l'indignation des autorités japonaises qui lancent un protêt par le biais de S. Shimizu, le Consul général pour le Canada, et Kato Takaaki, l'ambassadeur japonais pour la Grande-Bretagne. Bien que les deux diplomates avancent les mêmes arguments dans leurs lettres, les publics sont différents : Shimizu présente ces objections au Canada et Takaaki à la Grande-Bretagne. D'abord, les mesures discriminatoires sont estimées une transgression du traité anglo-japonais<sup>24</sup>. En empêchant les Japonais de travailler, ils ne jouissent plus des mêmes droits que les citoyens de l'empire britannique. De plus, il est contraire

---

<sup>22</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 8 novembre 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 537.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 537.

<sup>24</sup> S. Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 10 mai 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 539 et Kato Takaaki, « Kato au Marquis de Salisbury », 3 août 1898, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 14.

au droit international que les lois d'une nation discriminent contre une nation amie<sup>25</sup>. Ces lois inquisitoriales sont injustifiées selon Shimizu. Non seulement est-il indu de mettre en parallèle les Chinois et les Japonais, mais la présence japonaise en Colombie-Britannique est moindre, et le Japon régleme l'émigration de ses citoyens<sup>26</sup>. Finalement, ces lois sont perçues comme étant « detrimental to some extent to the development of the international trade between Canada and Japan which the Governments of the two countries are now endeavouring to foster »<sup>27</sup>. Cette double communication permet au Japon de faire valoir son point de vue et ses craintes à un plus grand public afin que la situation puisse être corrigée et qu'elle ne se répète pas à l'avenir.

Bien que l'Empire britannique n'ait pas de pouvoir de désaveu direct sur les lois provinciales, il exerce une influence sur celles-ci en communiquant avec le Dominion<sup>28</sup>. L'opinion de la Grande-Bretagne sur cette question est similaire à celle du Japon. Toutefois, Joseph Chamberlain, le Secrétaire d'État aux colonies, suggère que si la venue d'une main-d'œuvre du Japon est problématique, le Dominion peut adopter une loi inspirée du « Natal Act » comme l'Australie envisage de le faire<sup>29</sup>. Le « Natal Act », une loi adoptée par la colonie britannique du Natal en Afrique du Sud en 1897, a pour objectif de restreindre l'immigration. En plus d'empêcher l'entrée de criminels, d'indigents, de prostituées, des idiots ou des aliénés, et des personnes ayant des maladies contagieuses, la loi s'applique aussi à « any person who, when asked to do so by an officer appointed under this Act, shall fail to himself write out and sign, in

---

<sup>25</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 10 mai 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 539-540.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 540.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 540.

<sup>28</sup> Lefroy, *Canada's Federal System*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1913, p. 33.

<sup>29</sup> Chamberlain, « The Secretary of State for the Colonies to the Governor General », 20 juillet 1898, p. 543.

the characters of any language of Europe, an application to the Colonial Secretary »<sup>30</sup>. Ainsi formulée, la loi empêche indirectement l'immigration asiatique.

En février 1899, Francis Carter-Cotton, ministre des Finances et de l'Agriculture de la Colombie-Britannique, énonce le point de vue de sa province. Il réfléchit avant tout sur la suggestion de Chamberlain. Bien que son gouvernement appuie évidemment une mesure du Dominion basée sur le « Natal Act », il est d'avis qu'une telle loi serait beaucoup plus choquante que les lois en discussion<sup>31</sup>. Il justifie cette interprétation par le fait que la Colombie-Britannique ne limiterait pas alors explicitement l'immigration japonaise au Canada.

La province veut seulement que les « Chinese or Japanese persons shall not be allowed to find employment on works, the construction of which has been authorized or made possible of accomplishment by the granting of certain privileges or franchises by the Legislature »<sup>32</sup>. Les dispositions restrictives sont adoptées à titre de contrat entre la province et les sociétés afin de réserver certains emplois aux travailleurs blancs. En d'autres mots, la province donne des contrats de travail à des compagnies en échange d'une garantie qu'elles n'emploieront pas d'Asiatiques. Ces derniers ne perdent pas le droit de travailler partout dans la province, mais seulement sur ce genre de projets.

L'intention de la Colombie-Britannique en adoptant ces lois n'est pas de nuire aux relations anglo-japonaises. L'Assemblée législative est plutôt motivée par un désir d'avoir une population majoritairement britannique. Carter-Cotton est d'avis que l'immigration des Japonais ne va qu'augmenter en raison de la proximité du Japon et des disparités entre la situation

---

<sup>30</sup> « The Immigration Act, 1897 », dans Gisborne et Fraser, p. 544.

<sup>31</sup> Francis Carter-Cotton, « Minister of Finance and Agriculture to the Lieutenant-Governor », 13 février 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 552.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 552.

économique et le niveau de vie de ce pays et du Canada<sup>33</sup>. Cette augmentation mènera à la monopolisation du travail. Il ajoute que le Canada n'a pas ratifié le traité anglo-japonais de commerce et de navigation parce qu'il voit les dangers économiques que pourrait causer l'immigration massive de travailleurs japonais<sup>34</sup>. Tout bien considéré, la province ne peut pas abroger la loi.

Chamberlain ne peut cependant appuyer le point de vue de la Colombie-Britannique. Même si l'Empire britannique est d'accord que la province doit être majoritairement peuplée de sujets britanniques, la façon dont la province s'y prend pour limiter l'immigration reste sans effet et offense un allié<sup>35</sup>. Chamberlain précise que « it is not the practical exclusion of Japanese to which the Government of the Mikado objects, but their exclusion nominatim, which specifically stamps the whole nation as undesirable persons »<sup>36</sup>. Chamberlain espère que la province, après ces arguments, abrogera les provisions répréhensibles et que si non, le Dominion désavouera la loi au besoin.

Le Dominion concorde avec la province à un égard : les lois ne limitent pas entièrement le travail des Asiatiques. Cependant, le gouvernement de Laurier ne peut pas appuyer ces lois, car il croit qu'elles peuvent et cherchent à limiter l'immigration asiatique<sup>37</sup>. En effet, le résultat désiré par la province est de diminuer l'immigration en retirant aux Asiatiques le droit au travail. S'il n'y a pas d'emploi pour eux, les Asiatiques ne s'installeront pas en Colombie-Britannique. Toutefois, Mills explique que les avantages que ces lois protectionnistes peuvent avoir pour la Colombie-Britannique sont minimes comparativement à ceux pouvant découler d'une bonne

<sup>33</sup> Carter-Cotton, « Minister of Finance and Agriculture to the Lieutenant-Governor », 13 février 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 553.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 553.

<sup>35</sup> Chamberlain, « The Rt. Hon. J. Chamberlain to His Excellency the Governor General », 19 avril 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 555.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 555.

<sup>37</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 29 mai 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 556.

relation avec le Japon<sup>38</sup>, un argument repris dans les journaux<sup>39</sup>. Aussi, les lois sont possiblement *ultra vires* puisqu'elles touchent l'immigration ainsi que les droits des aubains.

En tenant compte de ces observations, Mills annonce sa décision. Il décide de désavouer le « Tramway Incorporation Act » ainsi que le « Labour Regulation Act, 1898 ». Ces deux lois ont un caractère général et leur impact possible sur les Asiatiques est plus large<sup>40</sup>. Pour ce qui est des lois d'incorporation privées, elles sont laissées à leur opération. Le raisonnement de Mills est le suivant : les lois ont une portée limitée puisqu'elles ne concernent que quelques compagnies; les mesures répréhensibles ont été insérées dans les chartes à la demande du gouvernement et non des compagnies elles-mêmes; le désaveu pourrait avoir des conséquences économiques désastreuses puisque les compagnies sont en affaire depuis un an<sup>41</sup>. En effet, la décision de Mills est nécessaire sur ce dernier point « on the ground that to interfere with them [les lois d'incorporation] might prejudice contracts and militate against investments of capital already made »<sup>42</sup>. Même si les lois ne sont pas désavouées, le Dominion espère que la législature les abroge à la prochaine session.

Malgré ce rapport, Laurier communique avec Charles Augustus Semlin, le successeur de Turner, au début juin pour tenter d'éviter l'utilisation du désaveu. Laurier affirme qu'il ne reste que quatre jours pour désavouer la loi anti-japonaise et demande à Semlin s'il a des suggestions quant à ces lois<sup>43</sup>. Semlin répond que son gouvernement, en raison de ses convictions pour protéger le travail de la Colombie-Britannique, ne peut pas changer d'avis<sup>44</sup>. En raison du refus

<sup>38</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 29 mai 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 556.

<sup>39</sup> « The Veto at Work », *Mail and Empire*, 10 juin 1899, p. 4 et « A Slap in the Face », *Vancouver Daily World*, 6 juin 1899, p. 4.

<sup>40</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 29 mai 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 557.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 557.

<sup>42</sup> « Only Two Enactments Affected », *The Globe*, 7 juin 1899, p. 1.

<sup>43</sup> Wilfrid Laurier, « Laurier à Semlin », 2 juin 1899, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 32.

<sup>44</sup> Charles Augustus Semlin, « Semlin à Laurier », 3 juin 1899, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 30.

du gouvernement de Semlin de se soumettre, loué par le *Daily News-Advertiser* et critiqué par le *Vancouver Daily World*<sup>45</sup>, le Dominion désavoue les deux lois le 5 juin 1899.

En 1899, le lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique annonce à l'ouverture de la session que l'Assemblée législative adoptera une loi interdisant à la main-d'œuvre japonaise de travailler sous terre dans les mines de houille. La province ratifie alors « An Act to amend 'The Coal Mines Regulation Act' ». Outre d'autres lois d'incorporation privées, la province adopte aussi « An Act respecting Liquor Licences » qui interdit aux Asiatiques de détenir des permis d'alcool<sup>46</sup> et « An Act to grant a subsidy to a railway from Midway to Penticton » qui empêche tout Chinois ou Japonais de travailler sur la construction de chemins de fer subventionnés par cette loi<sup>47</sup>. Tout comme leurs homologues britanniques, les autorités japonaises désapprouvent ces lois affirmant que les mêmes objections s'appliquent. En effet, le Japon voit apparaître un schéma très net et souhaite que la situation soit réglée comme dans le passé<sup>48</sup>.

Pour ce qui est de la province, elle propose une solution pour mettre fin à l'adoption de lois anti-asiatiques : le Dominion doit mettre en place « legislation increasing the capitation tax upon upon Chinese to \$500, and [...]introduce a Bill on the lines of the Natal Act imposing an educational test upon immigrants »<sup>49</sup>. Sans ces mesures restrictives, la province devra poursuivre sa politique d'exclusion. Le mouvement populaire en Colombie-Britannique contre l'immigration de la main-d'œuvre asiatique oblige l'intervention de la province même si celle-ci ne veut pas

---

<sup>45</sup> « The Disallowed Legislation », *Daily News-Advertiser*, 6 juin 1899, p. 4 et « A Slap in the Face », *Vancouver Daily World*, 6 juin 1899, p. 4.

<sup>46</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 12 avril 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 584.

<sup>47</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 14 novembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 567.

<sup>48</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 9 février 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 548 et Kato, « Letter from the Japanese Ambassador to the Marquis of Salisbury », 18 février 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 549.

<sup>49</sup> Alexander Henderson, « Report of the Attorney General of British Columbia », 6 février 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 576.

créer un conflit avec le Dominion<sup>50</sup>. Autrement dit, la Colombie-Britannique tentera de régler la question asiatique jusqu'à ce que le Canada accepte de le faire.

À l'été 1899, la question des lois anti-japonaises est discutée à la Chambre des communes du Parlement canadien en raison de l'intervention d'Edward Gawler Prior, un député conservateur de Victoria opposé à l'immigration asiatique. Le 23 juin, ce dernier questionne le gouvernement sur sa politique quant à ces nouvelles lois restreignant le travail des Japonais<sup>51</sup>. Au début juillet, Prior affirme que le silence du Dominion sur cette question législative a des effets négatifs en Colombie-Britannique. Il précise que l'incertitude relative à l'embauche d'une main-d'œuvre asiatique rend l'obtention d'investissements britanniques plus difficile<sup>52</sup>. Le député « espère sincèrement pouvoir trouver le moyen d'endiguer la marée de cette immigration, marée dont nous devons craindre, j'en suis convaincu, de plus en plus le débordement considérable et rapide, vu les communications faciles du Japon avec ce pays »<sup>53</sup>. Malgré ces interventions, le gouvernement de Laurier refuse de se prononcer sur la question avant d'avoir reçu le rapport du ministre de la Justice.

Lorsque Mills se penche de façon décisive sur les lois de la Colombie-Britannique, il fait face à une situation unique. La province n'a pas garanti des amendements et la législature a été récemment dissoute<sup>54</sup>. Malgré ces circonstances particulières, le Dominion ne change pas son approche. Les lois ayant une portée générale – « An Act respecting Liquor Licenses », « An Act to grant a subsidy to a railway from Midway to Penticton » et « An Act to amend the Coal Mines Regulation Act » – sont désavouées. Quant aux lois d'incorporation privées, c'est-à-dire les lois

---

<sup>50</sup> Alexander Henderson, « Report of the Attorney General of British Columbia », 6 février 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 576.

<sup>51</sup> DCCC, 2<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1899, p. 5874.

<sup>52</sup> DCCC, 3<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1899, p. 6831.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 6832.

<sup>54</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 12 avril 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 584.

ayant une portée limitée, elles sont laissées à leur opération. Néanmoins, Mills avertit sévèrement la province. Étant donné que les points de vue du Canada et de la Grande-Bretagne à l'égard des dispositions anti-japonaises sont connus du gouvernement et des citoyens de la Colombie-Britannique, les lois de ce genre seront désavouées à l'avenir<sup>55</sup>. Bref, aucune loi anti-japonaise n'est acceptable.

### 3.3 La Colombie-Britannique, terre d'hostilité

Malheureusement pour les autorités japonaises, la situation en Colombie-Britannique ne fait que se détériorer. Tout au long de l'année 1900, Shimizu communique ses objections au Gouverneur général. Il objecte d'abord aux lois limitant le travail des Japonais. Parmi ces lois figure « An Act relating to the employment on works carried on under franchises granted by private Acts ». La loi en question est légèrement modifiée comparativement aux précédentes qui avaient été désavouées. En effet, celle-ci rend obligatoire la réussite d'un test de lecture et d'écriture dans une langue européenne pour travailler sur les franchises en question. Bien que la loi ne mentionne pas explicitement les Japonais, il est affirmé en Chambre qu'il s'agit d'une mesure pour empêcher le travail des Orientaux<sup>56</sup>. Pour le Japon, il s'agit d'une tentative « of depriving Japanese emigrants from every facility and enjoyment of equal treatment »<sup>57</sup>. Quant à Mills, « such a difficult requirement of workmen, who to a very large extent must be drawn from the very class whose immigration into the country is provided for by the laws of the Dominion »<sup>58</sup> est impossible. Considérant que la question est intimement liée à l'immigration et

<sup>55</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 12 avril 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 584-585.

<sup>56</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 15 février 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 586.

<sup>57</sup> Hayashi, « The Japanese Ambassador to the Marquess of Salisbury », 18 septembre 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 590.

<sup>58</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 596.

que les plaintes des autorités japonaises sont les mêmes, le désaveu est recommandé et le Gouverneur général en conseil acquiesce le 11 septembre 1901.

Aux restrictions de travail s'en ajoutent d'autres. D'abord, « An Act to revise and consolidate the Vancouver Incorporation Act » vient interdire aux Japonais de voter aux élections municipales de cette ville bourgeonnante. Ainsi, les citoyens japonais de la ville, qui incluent des marchands, des missionnaires ainsi que Shimizu lui-même, perdent le droit de vote<sup>59</sup>. Mills est d'opinion que cette question ne requiert pas son intervention<sup>60</sup>. Néanmoins, la sévérité de l'objection est discutable puisque la provision étant *ultra vires*, « a Japanese resident in Vancouver, if not otherwise disqualified, can legally enforce his claim to be put on the list of voters »<sup>61</sup>. En d'autres mots, les tribunaux peuvent juger de la validité de la disposition.

Quant à « An Act respecting Liquor Licences », Shimizu s'y objecte puisque ces restrictions s'appliquent aux « Mongolians » et cette expression semble inclure les Japonais même si le procureur général refuse de se prononcer sur la question<sup>62</sup>. Toutefois, Mills ne croit pas que la loi discrimine contre les Japonais puisqu'elle ne les empêche pas de détenir une licence. L'objectif de la loi est plutôt de disqualifier les Asiatiques « from those who may sign petitions for the granting of licenses, and from those who are reckoned as inhabitants of the district or vicinity within which the license is to be exercised »<sup>63</sup>. Il s'agit donc plutôt d'une loi

---

<sup>59</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 15 février 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 588.

<sup>60</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 597.

<sup>61</sup> H. Bertram Cox, « The Colonial Office to the Foreign Office », 8 août 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 603.

<sup>62</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 15 février 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 588 et D. M. Eberts, « Eberts à Shimizu », 4 septembre 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 589.

<sup>63</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 595.

cherchant à réglementer la vente d'alcool et d'établir le processus de réglementation<sup>64</sup>. Mills ne peut pas recommander le désaveu puisque malgré les intérêts impériaux, la loi est *intra vires*.

L'année 1900 marque également le début d'une nouvelle approche de la part de la province : l'adoption d'une loi limitant l'immigration asiatique. Au cours du mandat à Laurier, la province a demandé à plusieurs reprises au Dominion d'adopter des lois de ce genre. En 1900, quelques présentations infructueuses ont été faites au Gouverneur général par la province et ses citoyens<sup>65</sup>. Le débat sur l'immigration asiatique s'est même rendu jusqu'à la Chambre des communes. Au Parlement canadien, Edward G. Prior demande encore une fois si le gouvernement fédéral mettra en place des mesures pour arrêter le fléau de l'immigration asiatique en suggérant qu'il pourrait suivre la voie proposée par Chamberlain. Laurier explique qu'il appuie toute loi restreignant l'immigration chinoise et qu'il envisage d'en passer une, mais l'immigration japonaise restera intouchée pour des raisons impériales<sup>66</sup>. Cela ne veut pas dire que Laurier refuse de considérer la question. En raison de ces nombreuses questions et le bouillonnement dans la province, le Dominion annonce l'établissement d'une commission pour étudier la question de l'immigration asiatique<sup>67</sup>.

« An Act to regulate Immigration into British Columbia » de 1900 laisse les autorités japonaises confuses. D'une part, la formulation fait en sorte qu'elle a non seulement un effet sur l'immigration de la main-d'œuvre, mais aussi sur les marchands et les voyageurs<sup>68</sup>. D'autre part,

<sup>64</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 595.

<sup>65</sup> « Copie d'un rapport du comité de l'honorable Conseil exécutif », 12 février 1900, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 43; Barber et al., « Pétition des habitants de la province de la Colombie-Britannique », dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 48 et « Copie d'un rapport du comité de l'honorable Conseil exécutif », 13 août 1900, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 51.

<sup>66</sup> DCCC, 3<sup>e</sup> session, Ottawa, S. E. Dawson, 1900, p. 3774-3775.

<sup>67</sup> Le travail de cette commission mène à l'augmentation de la taxe d'entrée chinoise à 500 \$. Voir, Con *et al.*, p. 84.

<sup>68</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 15 février 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 588.

le gouvernement japonais a déjà limité, à son propre gré l'émigration. En effet, l'émigration vers le Canada est restreinte à partir de mai 1900 tandis qu'à partir d'août, l'émigration japonaise est complètement interdite<sup>69</sup>. Le vicomte Aoki, le ministre impérial japonais des Affaires étrangères, a agi ainsi car « although the action of the Dominion government had been most friendly in the matter, he had become convinced that popular feeling in British Columbia was so strongly against Japanese emigration that it would be a wise precaution, in order to avoid disagreeable incidents »<sup>70</sup>. Pour Chamberlain, il s'agit d'une tentative de la part du Japon de régler la question à l'amiable<sup>71</sup>. Il y a donc une volonté du Japon de trouver une solution au bouillonnement sur la côte ouest.

Dès l'avènement de la nouvelle année, certaines étapes, dont la nomination d'officiers, sont mises en place pour assurer le respect de la loi d'immigration<sup>72</sup>. Au désir de Shimizu et de Hayashi, Mills se penche rapidement sur la loi. Il explique d'abord que les tests de lecture et d'écriture prévus par cette loi vont à l'encontre de la politique du Dominion, car ce dernier a légiféré sur la question et ne croit pas que cette disposition soit nécessaire<sup>73</sup>. L'unicité de la loi est aussi problématique. Ainsi, « in cases where foreign relations are involved, it is not at present desirable that the uniformity of the immigration laws should be interfered with by special provincial legislation »<sup>74</sup>. Enfin, la loi stipule que les officiers nommés pour renforcer la loi ont la

---

<sup>69</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 15 février 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 588 et J. B. Whitehead, « J. B. Whitehead to the Marquess of Salisbury », 12 août 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 590.

<sup>70</sup> J. B. Whitehead, « J. B. Whitehead to the Marquess of Salisbury », 12 août 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 590.

<sup>71</sup> Chamberlain, « Chamberlain au Gouverneur Général », 5 octobre 1900, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 55.

<sup>72</sup> Shimizu, « His Imperial Japanese Majesty's Consul for Canada to the Governor General », 3 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 592 et Hayashi, « The Japanese Ambassador to the Marquess of Lansdowne », 7 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 598-599.

<sup>73</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 594.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 594.

discrétion d'exempter n'importe quel immigrant, leur donnant ainsi le droit de décider qui entre aux pays<sup>75</sup>. En considérant ces objections, Mills recommande le désaveu de la loi.

Chamberlain, qui avait quelques années plus tôt suggéré au Canada d'adopter une loi ressemblant au « Natal Act », s'il le désire, doute la validité de la loi expliquant :

It is understood from press reports that the Act is of a restrictive nature, based on the Natal Act, and having regard to the general principles on which the British North America Act is based, it would appear that such a measure is ultra vires for any legislative body in Canada, other than the Dominion parliament.

The whole scheme of the British North America Act implies the exclusive exercise by the Dominion of all 'national' powers, and though the power to legislate for the promotion and encouragement of immigration into the provinces may have been properly given to the provincial legislatures, the right of entry into Canada of persons voluntarily seeking such entry is obviously a purely national matter, affecting as it does the relations of the Empire with foreign states<sup>76</sup>.

Après avoir reçu la lettre de Chamberlain, Mills explique qu'il a communiqué avec la province et que celle-ci est en train de déterminer si la loi sera modifiée<sup>77</sup>. En mars 1901, cette dernière demande par l'entremise d'un rapport d'un comité du conseil exécutif que le Dominion adopte une loi basée sur le « Natal Act »<sup>78</sup>. Il s'agit donc d'une preuve que la Colombie-Britannique ne changera pas d'avis et la loi est donc désavouée.

L'immobilité de la province sur cette question semble être maintenue l'année suivante quand elle adopte de nouveau des lois restreignant les possibilités d'emploi des Japonais. Sans refaire l'histoire des lois anti-japonaises, Mills réaffirme que la province est consciente de la position du Dominion et lui réitère l'avertissement fait envers les lois de 1899 et de 1900<sup>79</sup>. Autrement dit, il refuse de faire des exceptions pour les lois d'incorporation privées. D'ailleurs, il

<sup>75</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 594.

<sup>76</sup> Chamberlain, « The Secretary of State to the Colonies to the Governor General », 22 janvier 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 599.

<sup>77</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 5 mars 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 600.

<sup>78</sup> J. D. Prentice, « Copy of a Report of a Committee of the Executive Council », 16 mars 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 601.

<sup>79</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 27 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 623.

considère ces lois très répréhensibles puisqu'elles sont manifestement *ultra vires* et nuisent à la politique d'immigration du Dominion<sup>80</sup>. Considérant ces objections, Mills recommande le désaveu si la province refuse d'abroger les sections objectées.

Contrairement aux années précédentes, la province acquiesce à la demande du Dominion en modifiant « An Act to authorize the loan of five million dollars for the purpose of aiding the construction of railways and other public works » et la majorité des lois d'incorporation privée<sup>81</sup>. La province refuse d'en faire autant pour les chapitres 85 et 86, c'est-à-dire « An Act to incorporate the Victoria Terminal Railway and Ferry Company » et « An Act empowering the corporation of the city of Victoria to lease the market building premises and otherwise carry into effect the 'Victoria Terminal Railway By-Law, 1900 » respectivement. Fitzpatrick remarque toutefois que :

The undersigned would be satisfied to leave these Acts to their operation if section 25 of chapter 85 [concernant le travail des aubains comme la section des autres lois modifiées] were repealed, and if an amendment were made affecting both these statutes, declaring that nothing in either Act contained should impose any statutory disability upon the company to employ Japanese. The action taken by the legislature does not, therefore, in the opinion of the undersigned depend upon the council of the city of Victoria »<sup>82</sup>.

Néanmoins, la province refuse de modifier les lois sauf si la municipalité de Victoria acquiesce. Malgré la position de la Colombie-Britannique, Fitzpatrick ne désavoue pas les deux lois. Il prend cette décision pour deux raisons : primo, la compagnie ayant commencé des travaux, le désaveu pourrait entraîner des pertes considérables à des gens innocents; secundo, la provision du règlement municipal est *ultra vires* et ne peut pas réellement affecter les Asiatiques<sup>83</sup>. Il remarque

<sup>80</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 27 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 624.

<sup>81</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 9 juin 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 630 et Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 12 juin 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 632.

<sup>82</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 12 juin 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 631.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 632.

toutefois que sa décision ne doit pas être perçue comme une rémission de sa position sur la question japonaise ou une rétraction de son avertissement.

### 3.4 Plus ça change, plus c'est la même chose

En 1902 et 1903, il y a six cas de désaveu. En effet, le Dominion exerce, à deux reprises, son veto sur le triplet, « An Act to regulate Immigration into British Columbia », « An Act relating to the employment on works carried on under franchises granted by Private Acts » et « An Act to further amend the 'Coal Mines Regulation Act' ». Il faut noter que les objections du Japon sont essentiellement les mêmes que celles faites quant aux versions précédentes de ces lois<sup>84</sup>. Concernant « An Act to further amend the 'Coal Mines Regulation Act' », Nosse présente en 1902, un nouvel argument. Le Consul général est d'avis que cette loi est *ultra vires* puisque le CJCP a déclaré ainsi une loi semblable en 1899<sup>85</sup>. Il termine son rapport en espérant que l'action du Dominion sur la question ne tardera pas. En août de la même année, il récrit au Gouverneur général expliquant que depuis que les lois sont entrées en vigueur, les Japonais en Colombie-Britannique ont perdu plusieurs droits et que ceux-ci « can no longer stand the enforcement of these laws »<sup>86</sup>.

Ce n'est qu'en novembre que Fitzpatrick se penche sur les trois lois de 1902 et recommande le désaveu, qui est proclamé le 5 décembre 1902<sup>87</sup>. Cette décision nourrit l'amertume de la province. Il s'agit d'une autre preuve que la Colombie-Britannique a été

---

<sup>84</sup> Nosse, « Japanese Consul General to the Governor General », 25 juin 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 633-35.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 633.

<sup>86</sup> Nosse, « Japanese Consul General to the Governor General », 11 août 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 636.

<sup>87</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 14 novembre 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 638.

sacrifiée lors de la signature du traité anglo-japonais<sup>88</sup>. Le gouvernement de Prior, ancien député conservateur au Parlement canadien et alors premier ministre de la Colombie-Britannique, se dit confus de la décision de désavouer la loi sur l'immigration. Cette loi a été expressément formulée en suivant les suggestions que Chamberlain a faites quelques années passées concernant le « Natal Act » et la province ne comprend pourquoi le Natal et l'Australie peuvent passer des lois restreignant l'immigration japonaise, mais pas la Colombie-Britannique<sup>89</sup>.

En avril 1903, une dispute éclate entre Joseph Martin, député libéral à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et le sénateur libéral, William Templeman. Martin accuse Templeman de mentir à la population de la Colombie-Britannique lorsqu'il affirme à Vancouver que le Dominion a désavoué la loi d'immigration de 1902 pour des raisons impériales. À titre de preuve, il explique que Laurier augmente la taxe d'entrée sur les Chinois à 500 \$ et que le test de lecture était la suggestion de Chamberlain<sup>90</sup>. Templeman réplique que ces arguments ne sont pas valides. D'une part, la question chinoise n'a pas de lien avec l'Empire; d'autre part, Chamberlain a fait sa suggestion au Dominion et non à la province<sup>91</sup>. Toutefois, il est évident que Chamberlain, en avançant ces idées, donnait des instructions au Dominion et non à une province particulière. Bref, la limitation de l'immigration revient au Canada.

Malgré la décision du Dominion en décembre 1902 ou en raison de celle-ci, les trois lois sont réadoptées l'année suivante. Sans tenter de communiquer avec la province, Fitzpatrick recommande le désaveu dans son rapport du 5 juin 1903<sup>92</sup>. En réponse à ce rapport, Martin réitère non seulement sa position du mois d'avril, mais explique qu'il ne croit pas que la loi

<sup>88</sup> « That Disallowance », *The Daily World*, 15 décembre 1902, p. 4.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>90</sup> « Mr. Martin's Attack », *The Globe*, 10 avril 1903, p. 8.

<sup>91</sup> « Templeman and Martin », *The Globe*, 13 avril 1903, p. 9.

<sup>92</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 5 juin 1903, dans Gisborne et Fraser, p. 643.

d'immigration soit *ultra vires* parce que si c'était le cas, la cour pourrait s'en occuper<sup>93</sup>. Selon Martin, « by disallowing the Act, however, the Dominion Government had prevented its being tested in the courts, and left the Province no redress but to re-enact the legislation and continue so doing as often as it was disallowed »<sup>94</sup>

L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Richard McBride, le 1<sup>er</sup> juin 1903, stabilise la situation politique précaire de la Colombie-Britannique. À quelques égards, l'élection de ce gouvernement, qui demeure au pouvoir jusqu'en 1915, change la scène politique provinciale. D'abord, elle met fin à la valse politique que connaît l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. En effet, six gouvernements se succèdent entre 1895 à 1903<sup>95</sup>. L'élection de 1903 instaure aussi la politique partisane en Colombie-Britannique puisqu'il s'agit du premier gouvernement qui se divise selon les partis. Malgré ces changements politiques, il y a une constante : un désir de légiférer contre les Asiatiques.

Même avant le désaveu officiel des lois du prédécesseur de McBride en mars 1904, le Dominion reçoit une pétition du Japon argumentant que la province a encore une fois adopté « An Act to regulate Immigration into British Columbia ». Il s'agit d'un geste anticipatoire de la part de la province. La nouvelle loi est semblable aux précédentes, mais Nosse et les autorités japonaises la jugent plus sévère puisqu'elle affecte uniquement les Japonais<sup>96</sup>. De plus, Nosse

---

<sup>93</sup> « Mr. Martin's Address », *The Globe*, 31 juillet 1903, p. 9.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>95</sup> John Herbert Turner (4 mars 1895 au 15 août 1898), Charles Augustus Semlin (15 août 1898 au 28 février 1900), Joseph Martin (28 février au 15 juin 1900), James Dunsmuir (15 juin au 21 novembre 1902), Edward Gawler Prior (21 novembre 1902 au 1<sup>er</sup> juin 1903) et Richard McBride (1<sup>er</sup> juin 1903 au 15 décembre 1915).

<sup>96</sup> Nosse, « Japanese Consul General to the Governor General », 26 février 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 645-646.

juge la loi inutile en raison de la restriction de l'émigration japonaise par le Japon lui-même et le nombre minime de Japonais qui atterrissent et demeurent en Colombie-Britannique<sup>97</sup>.

Lorsque Fitzpatrick étudie la législation du Pacifique, il note deux lois contenant des dispositions anti-asiatiques : la loi susmentionnée et « An Act to consolidate and amend the law respecting the qualification and registration of electors, the regulation of the election members of the Provincial Legislative Assembly, and the trial of Controverted Elections ». Quant à la première, il recommande de nouveau le désaveu sans communiquer avec la province, ce qui est rendu officiel le 20 janvier 1905 (Tableau 3.1). La seconde, une loi venant interdire le droit de vote des Asiatiques aux élections provinciales peu importe qu'ils soient naturalisés<sup>98</sup>, est traitée différemment. En effet, Fitzpatrick explique que l'atteinte aux droits de citoyens naturalisés est *ultra vires* puisque la naturalisation revient au Dominion même si le droit de vote provincial est une question locale<sup>99</sup>.

Selon Fitzpatrick, il n'y a aucun doute que la loi peut être désavouée. Cependant, ces provisions existent déjà depuis longtemps dans les lois électorales de la province, donc le désaveu de cette loi particulière n'aurait pas l'effet désiré, c'est-à-dire l'élimination de ces dispositions<sup>100</sup>. Néanmoins, le ministre espère que la province modifiera la loi pour la conformer à la politique du Dominion. À ces recommandations, la province répond, par l'entremise du Charles Wilson, le procureur général de la Colombie-Britannique, que le chapitre 17 ne sera pas amendé. Cette

---

<sup>97</sup> Nosse, « Japanese Consul General to the Governor General », 26 février 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 645-647.

<sup>98</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 16 novembre 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 658.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 658.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 658.

décision est prise en tenant compte du sentiment favorable à cette disposition qui existe à travers la province et en raison du fait que le désaveu n'aurait pas l'effet désiré<sup>101</sup>.

En 1905, Fitzpatrick désavoue de nouveau le triplet sans communiquer avec la province. Il s'agit en effet des seules lois anti-asiatiques adoptées au cours de cette année. Après une année exceptionnelle en 1906 où aucune loi anti-asiatique n'est adoptée, la loi empêchant l'immigration de Japonais est réservée en 1907 par James Dunsmuir, le lieutenant-gouverneur. Il faut noter que les sentiments anti-asiatiques de la part des citoyens de la province ne s'atténuent pas. En 1907, l'immigration japonaise reprend en raison de la fin de la guerre russo-japonaise; plus de 5 000 Japonais entrent au pays et d'autres sont attendus<sup>102</sup>.

La branche canadienne du « Asian Exclusion League », organisée par le « Vancouver Trades and Labour Council » planifie un défilé à Vancouver en septembre 1907 auquel participent des politiciens, des membres du clergé, des observateurs étrangers et plusieurs citoyens : « one of the features of the demonstration was the burning in effigy of the coal baron James Dunsmuir, the largest single employer of Asians in the province »<sup>103</sup>. Certains membres du rassemblement deviennent violents et marchent vers les quartiers chinois et japonais. L'émeute spontanée<sup>104</sup> touche d'abord le quartier chinois, ses résidents n'étant pas préparés pour les manifestants. Néanmoins, lorsque ces derniers arrivent dans le quartier japonais, les Japonais sont prêts et se défendent, réussissant ainsi à mieux protéger leurs biens, domiciles et commerces que

---

<sup>101</sup> Charles Wilson, « Report of the Attorney General », 19 janvier 1905, dans Gisborne et Fraser, p. 660-661.

<sup>102</sup> Roy et Thompson, p. 91.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 91

<sup>104</sup> Peter W. Ward, *White Canada Forever : Popular Attitudes and Public Policy Towards Orientals in British Columbia*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 69.

les Chinois<sup>105</sup>. La violence entre Asiatiques et citoyens anti-asiatiques se poursuit pour quelques jours sans grandes blessures.

Pour Laurier, cette émeute est un embarras surtout en raison du fait que le Canada est, depuis 1906, un membre signataire du traité anglo-japonais<sup>106</sup>. Il s'assure de présenter ses excuses officielles au Japon, mais pas à la Chine<sup>107</sup>. La réaction du Dominion ne s'arrête pas là. William Lyon Mackenzie King, le sous-ministre du Travail, est envoyé à Vancouver et préside trois Commissions royales concernant la situation asiatique en Colombie-Britannique. L'enquête de King « exposed an immigration scam involving the CPR, former premier James Dunsmuir in his capacity as owner of Wellington Collieries and the Canadian Nippon Supply Company of Vancouver, backed by the CPR »<sup>108</sup>. Brièvement, la « Canadian Nippon Supply Company » exagère aux autorités japonaises le besoin de main-d'œuvre au Canada<sup>109</sup>. Rodolphe Lemieux, le ministre du Travail et des Postes, est dépêché au Japon en novembre. Lemieux réussit à arriver avec une entente avec le Japon. Cet accord limite le nombre d'immigrants cherchant à devenir « household servants or agricultural labourers », les deux groupes auxquels s'objectent le plus la Colombie-Britannique, à 400 par année<sup>110</sup>.

Néanmoins, la province demeure insatisfaite et adopte de nouveau « An Act to regulate Immigration into British Columbia » en 1908. Évidemment, le gouvernement de Laurier n'approuve pas la loi. Ce dernier cas de désaveu à l'égard d'une loi anti-asiatique est d'autant plus justifié pour deux raisons. D'une part, le Canada est, grâce à « The Japanese Act, 1907 »,

---

<sup>105</sup> Harold Griffin, *Radical Roots : The Shaping of British Columbia*, Vancouver, Commonwealth Fund, 1999, p. 197.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>107</sup> Con *et al.*, p. 88

<sup>108</sup> Griffin, p. 198.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>110</sup> Donald Avery et Peter Neary, « Laurier, Borden and a White British Columbia », *Journal of Canadian Studies*, vol. 12, no. 4, été 1977, p. 29.

maintenant une partie contractante au traité anglo-japonais et doit respecter ses dispositions<sup>111</sup>. D'autre part, le Dominion a réussi à conclure un compromis avec le Japon limitant l'immigration de ses citoyens. La loi est donc désavouée le 15 février 1909.

## Conclusion

En définitive, le gouvernement de Laurier désavoue 18 lois anti-asiatiques de 1896 à 1911. Bien que la constitutionnalité des lois soit discutée, elle ne constitue pas le motif le plus pressant<sup>112</sup>. À vrai dire, ce sont les considérations politiques qui prédominent. En effet,

It is not without interest that these Acts were negatived, not solely because they conflicted with Dominion policy, but also as affecting the relations between the Empire and Japan. This can be considered as a separate ground for the exercise of the veto, but another way of looking at it is that it was the policy of the Dominion to conform as much as possible to the views of the mother country, and this was particularly true in matters affecting foreign relations in which Canada had as yet no voice<sup>113</sup>.

Autrement dit, ces lois sont désavouées parce qu'elles gênent les intérêts impériaux et par conséquent, ceux du Dominion. La province s'objecte au désaveu de ces mesures puisqu'elle les juge nécessaires et *intra vires*. Bien qu'elle reproche au Dominion sa décision dans ces cas et ne s'y conforme pas, la province comprend qu'il s'agit de la prérogative du Dominion dans des cas où la politique du Dominion est affectée<sup>114</sup>. Quant au Japon, il est reconnaissant au gouvernement de Laurier<sup>115</sup>. Le désaveu des lois anti-asiatiques étant explicite, il faut maintenant porter attention aux autres lois auxquelles le gouvernement fédéral oppose son veto.

---

<sup>111</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 19 novembre 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 691-692.

<sup>112</sup> Vipond, *Liberty and Community*, p. 141.

<sup>113</sup> La Forest, p. 66.

<sup>114</sup> Eberts, « The Attorney General of British Columbia to the Minister of Justice », 20 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 618.

<sup>115</sup> Nosse, « Nosse à Laurier », 18 janvier 1907, dans DSPC, 1907-1908, 74b, p. 160.

## CHAPITRE 4

### LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DU DOMINION

Le chapitre précédent témoigne du fait que le gouvernement de Laurier désavoue des lois provinciales puisqu'elles vont à l'encontre des intérêts impériaux et nationaux. Bien que le conflit entre le Dominion et la Colombie-Britannique au sujet des lois anti-japonaises soit exceptionnel, ce n'est pas l'unique occasion où le gouvernement de Laurier décide de fixer son veto de 1896 à 1911. Autrement dit, d'autres lois visées par les libéraux subissent cette fatalité. Ce dernier chapitre portera sur ces diverses instances afin d'avoir un portrait global du désaveu sous Laurier. Un regard sera d'abord porté sur les lois à intérêts nationaux et internationaux qui suscitent le désaveu puisqu'elles contreviennent à la politique du gouvernement libéral. Par la suite, une analyse des lois *ultra vires* permettra de comprendre pourquoi certaines de ces lois sont désavouées et d'autres demeurent en vigueur. Ce chapitre se terminera avec un examen du veto des ordonnances territoriales.

#### 4.1 La primauté de la politique du Dominion

Le chapitre précédent sur les lois anti-asiatiques illustre clairement que si une province refuse de modifier une loi affectant la politique du Dominion, le gouvernement de Laurier n'hésite pas à utiliser sa prérogative. Cette philosophie ne s'applique pas uniquement aux lois anti-asiatiques (Graphique 4.1). C'est le cas pour le chapitre 47, « An Act respecting Real Property in the Province of Manitoba » passé le 31 mai 1900 et « An Act to Incorporate the Lake Bennett Railway », le chapitre 80 de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique de 1901 (Tableau 4.1).

Graphique 4.1

## Types de lois désavouées par le gouvernement de Laurier, 1896-1911

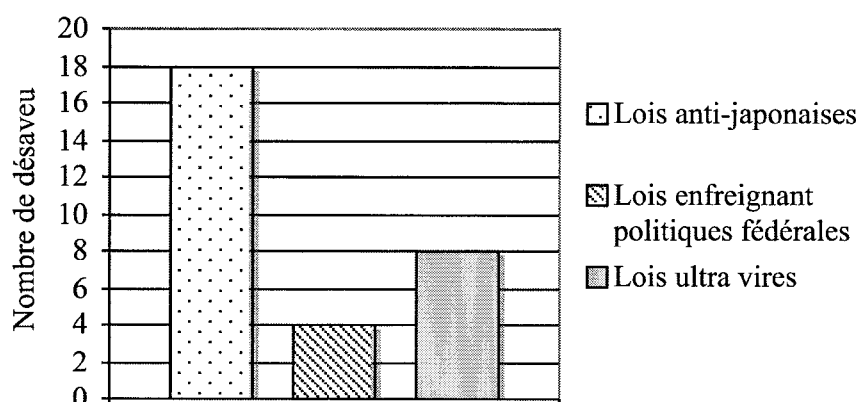


Tableau 4.1

## Les lois, autres qu'anti-asiatiques, désavouées puisque opposées à une politique fédérale (1896-1911)

Année	Province	Lois
1900	Manitoba	An Act respecting Real Property in Manitoba
1901	Colombie-Britannique	An Act to incorporate the Lake Bennett Railway
1908	Ontario	An Act to revise and amend 'The Chartered Accountants Act'
1910	Ontario	An Act to revise and amend 'The Chartered Accountants Act'

Source : Gisborne et Fraser, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896-1920*, Ottawa, F. A. Acland, 1922, p. 848-849.

Le Dominion ne s'objecte qu'à l'article 64 de la loi manitobaine. En bref, cet article stipule que tous les plans d'arpentage doivent être approuvés par un arpenteur provincial<sup>1</sup>. Ainsi formulée, la loi va à l'encontre de la politique fédérale en place à l'époque. Selon Edouard Deville, l'arpenteur général du Canada, cette disposition peut s'appliquer à l'arpentage des terres

<sup>1</sup> E. Deville, « Memorandum of the Surveyor General re plan of survey of the E. half section 11, township 11, range 3, for the information of the Minister of Interior », 29 mars 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 463.

privées dans la province. Toutefois, les terres du Dominion *in situ* doivent être arpentées selon l'Acte des terres de la Puissance, c'est-à-dire par des arpenteurs fédéraux qui sont aussi qualifiés que leurs homologues provinciaux<sup>2</sup>. La province doit donc préciser que la loi ne touche pas les terres de la Couronne pour respecter la politique fédérale.

Les observations de Deville, d'abord communiquées au ministre de l'Intérieur, sont transmises au ministère de la Justice le 6 avril 1906. Dans sa lettre, à laquelle est attaché le mémorandum de Deville, Jas. A. Smart, le sous-ministre de l'Intérieur, explique que les dispositions de la loi soulevées par Deville sont « embarrassing and vexatious in so far as they apply to Dominion lands in that province »<sup>3</sup>. Selon cette communication, Clifford Sifton, alors ministre de l'Intérieur, ne voit que deux choix concernant la loi : un amendement rendant explicite l'exception des terres fédérales ou le désaveu.

Le 5 juin, R. W. Scott, Secrétaire d'État et ministre de Justice par intérim, fait parvenir les objections du Dominion au lieutenant-gouverneur. À la fin de sa communication, Scott ajoute :

The Privy Council would regret having to advise the disallowance of the Act, but unless an unqualified assurance will be given by your government that at the next session of the legislature the objectionable features to which attention has been called will be repealed, there will be no other alternative than to advise the disallowance of the Act<sup>4</sup>.

Le lendemain, Scott n'exprime plus le regret du Conseil privé ou le manque de solution de remplacement. De façon plus catégorique, il affirme que si les provisions contestées ne sont pas abrogées, la loi sera désavouée.

<sup>2</sup> Deville, « Memorandum of the Surveyor General re plan of survey of the E. half section 11, township 11, range 3, for the information of the Minister of Interior », 29 mars 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 463-464.

<sup>3</sup> Jas. A. Smart, « The Deputy Minister of the Interior to the Deputy Minister of Justice », 6 avril 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 462.

<sup>4</sup> R. W. Scott, « The Secretary of State to the Lieutenant Governor of Manitoba », 5 juin 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 465.

Tout comme le gouvernement fédéral, l'argumentation du Manitoba provient d'abord de la source, c'est-à-dire de W. E. Macara, le registraire de district. Macara explique que la loi cherche à minimiser les erreurs dans les plans d'arpentage, car elles sont trop fréquentes<sup>5</sup>. De plus, il critique, sur deux fronts, la position du gouvernement sur cette question. D'une part, la majorité des arpenteurs provinciaux du Manitoba sont aussi des arpenteurs fédéraux<sup>6</sup>. Ainsi, l'arpentage des terres fédérales peut se faire par un arpenteur ayant les deux désignations sans enfreindre la loi fédérale. D'autre part, la disposition de l'article 64 n'est pas nouvelle. En effet, la loi abrogée par « An Act respecting Real Property in the Province of Manitoba » contient cette clause donc le désaveu ne ferait que remettre cette première loi en vigueur<sup>7</sup>. En d'autres mots, le désaveu n'éliminerait pas l'objection du Dominion. En considérant les effets négatifs du désaveu de la loi déjà en vigueur depuis près d'un an sur l'arpentage, Macara suggère, avec réticences, de la modifier en insérant l'expression « except in case of land vested in His Majesty in the right of Canada »<sup>8</sup>. Il s'agit de l'amendement officiel proposé au Dominion le 20 juin 1901.

Selon le Dominion, la modification proposée n'est pas assez explicite. Il veut que la loi inclue l'amendement de Sifton soit l'explication suivante :

Provided that nothing in this section nor in any other section of this Act shall warrant the rejection of any plan of the survey of Dominion land which has been made, prepared, certified and approved in accordance with the provisions of the Dominion Lands Act (Chap. 54 of the Revised Statutes of Canada) or of any amendment thereof, but that any such plan which has been so made, prepared, certified and approved and which has been forwarded by the Minister of the Interior to the district registrar or registrar of the district in which the lands shown on such plan are situated, shall be accepted and filed or registered by such district registrar<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> W. E. Macara, « From the District Registrar to the Attorney General », 17 juin 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 469.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>9</sup> Scott, « The Secretary of State to the Lieutenant Governor », 2 juillet 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 467-468.

Scott présume que cet amendement sera accepté, mais la province refuse de s'y plier. Cette résistance mène donc au désaveu de la loi manitobaine.

Plusieurs journaux se sont penchés sur le désaveu de cette loi. Tout comme Scott, qui se dit surpris de la réaction provinciale<sup>10</sup>, *La Patrie* s'interroge sur la position du Manitoba, cherchant à savoir « où veut en venir le peuple remuant de cette petite province dans ces empiétements répétés sur la Constitution et sur l'autorité du Dominion »<sup>11</sup>. Le *Manitoba Morning Free Press*, un autre journal libéral, exprime son regret, non pas du désaveu, mais du fait que le gouvernement manitobain n'a pas acquiescé à l'amendement suggéré par Sifton<sup>12</sup>. Pour *The Gazette*, le désaveu signifie que le gouvernement de Laurier ne respecte plus l'autonomie provinciale. Néanmoins, le quotidien croit que le désaveu de cette loi *intra vires*, comme l'ont fait à maintes reprises les gouvernements conservateurs, est justifié pour protéger les intérêts du Dominion<sup>13</sup>. Quant au *Mail and Empire*, il attribue le désaveu de la loi manitobaine au patronage politique. En effet, le quotidien affirme « the disallowance is an arbitrary and tyrannical use of the Federal authority, and we undertake to say that a like statute passed by the Legislature of Quebec would not be touched »<sup>14</sup>. En lisant attentivement ces différents articles, il est évident que le désaveu est traité subjectivement, c'est-à-dire que l'opinion politique du journal dicte sa position sur la décision du Dominion.

En 1901, la Colombie-Britannique adopte « An Act to incorporate the Lake Bennett Railway », une loi jugée répréhensible à plusieurs égards par le ministre de la Justice David Mills. D'abord, la loi envisage :

<sup>10</sup> Scott, « The Secretary of State to the Lieutenant Governor », 2 juillet 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 472.

<sup>11</sup> « Encore le Manitoba », *La Patrie*, 24 juillet 1901, p. 4.

<sup>12</sup> « Manitoba Act Disallowed », *Manitoba Morning Free Press*, 23 juillet 1901, p. 2.

<sup>13</sup> « Disallowance of Provincial Acts », *The Gazette*, 24 juillet 1901, p. 4.

<sup>14</sup> « Arbitrary Disallowance », *Mail and Empire*, 24 juillet 1901, p. 4

- (a) That the Lieutenant-Governor in Council shall have the right from time to time to fix maximum rates for freight and passenger traffic, and the company shall not charge rates higher than those fixed.
- (b) That in the event of Dominion legislation bringing this railway company under the exclusive jurisdiction of parliament of Canada, the foregoing conditions shall be carried out by the company so incorporated, as a contract and obligation of said company, prior to any other charge thereon<sup>15</sup>.

Cette disposition agace particulièrement le ministre. Incapable de comprendre l'objectif de la province, il explique que la province peut passer la première clause de la disposition, mais elle n'est plus valide si le chemin de fer tombe sous la compétence du Dominion<sup>16</sup>. Néanmoins, Mills refuse de recommander le désaveu de ces lois uniquement en raison de cette disposition.

Lorsque Charles Fitzpatrick succède à Mills, il rapporte deux nouvelles objections. D'une part, le trajet proposé par le chemin de fer touche un terrain présentement réclamé par le Canada et les États-Unis dans le litige des frontières de l'Alaska<sup>17</sup>. Ainsi, la loi ne ferait qu'envenimer davantage la dispute canado-américaine. D'autre part, le chemin de fer envisagé par cette loi dépasserait les frontières de la province<sup>18</sup>, un autre interdit. Malgré ces objections pouvant excuser le désaveu, elles ne le causent pas. Fitzpatrick décide plutôt d'exercer le désaveu parce qu'il « does not consider it in the public interest, or consistent with the policy of Your Excellency's government that the Act should remain in operation »<sup>19</sup>. Plus précisément, la loi est désavouée puisque la construction de chemins de fer au Yukon découle du gouvernement fédéral.

*The Daily World* rend ce cas encore plus intéressant en raison de quelques erreurs de contenu. D'une part, l'article stipule que le désaveu se fait puisque la loi entre en conflit avec la politique canadienne et elle est *ultra vires*; d'autre part, il note faussement que « An Act to incorporate the Chilcat and Klehini Railway and Navigation Company » est désavoué pour les

<sup>15</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 27 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 622.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 622-623.

<sup>17</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 3 mai 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 628.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 628.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 628.

mêmes raisons<sup>20</sup>. Bien que la loi soit répréhensible à plusieurs égards, Fitzpatrick le dit clairement que la contravention de la politique fédérale motive sa décision. Enfin, la loi incorporant le chemin de fer de Chilcat et Klehini n'est pas désavouée.

L'Ontario est l'autre victime de désaveu concernant les lois enfreignant la politique fédérale. Deux de ses lois, le chapitre 42 de 1908 intitulé « An Act to revise and amend 'The Chartered Accountants Act' » et sa remise en vigueur, le chapitre 79 de 1910, sont désavouées. Les deux lois cherchent à transformer l'« Institute of Chartered Accountants » en une corporation fermée<sup>21</sup>, en lui donnant le pouvoir de limiter l'accès à la profession de comptable. Le désaveu de ces deux lois identiques est particulier puisqu'elles ne sont pas annulées pour la même raison.

Le 12 juin 1908, l'« Institute of Chartered Accountants », incorporé par une charte royale, envoie une pétition à Lord Crewe. L'institut stipule que la loi est injuste puisque la section 13 empêche ses membres de s'afficher comme « Chartered Accountant » ou d'inclure les abréviations « F. C. A. » ou « A. C. A. » en Ontario s'ils ne sont pas membres de l'institut ontarien, même s'ils précisent provenir de l'Angleterre<sup>22</sup>. Crewe relate cette situation difficile à Lord Grey, le Gouverneur général. Il précise que la loi n'empêche pas les membres de l'institut britannique de pratiquer, mais les pénalise en leur interdisant la nomenclature que la charte royale leur garantit<sup>23</sup>. Il espère que la province rectifiera cet état des choses.

En juillet, Colville communique de nouvelles objections à Crewe après avoir vu les armoiries de l'institut ontarien. Dans cette nouvelle lettre, il accuse l'institut d'une « deliberate intention [...] to appropriate our name, initials and other methods of distinction in every way they

<sup>20</sup> « Disallow B. C. Acts », *The Daily World*, 14 mai 1902, p. 1.

<sup>21</sup> « Ontario Act Disallowed », *Mail and Empire*, 3 mars 1911, p. 2 et « Disallowing Provincial Legislation », *The Globe*, 29 avril 1909, p. 6.

<sup>22</sup> George Colville, « Institute of Chartered Accountants to Lord Crewe », 12 juin 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 87.

<sup>23</sup> « Lord Crewe to Lord Grey », 3 juillet 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 86.

can »<sup>24</sup>. En septembre de cette même année, T. Watson Sime, le registraire de l'« Institute of Chartered Accountants of Ontario » réplique aux appréhensions des autorités britanniques. En plus d'expliquer que la partie plaignante avait été représentée et consultée lors de l'adoption de la loi, Sime suggère que les membres de l'institut britannique voulant utiliser la nomenclature n'ont qu'à devenir membres de l'institut ontarien<sup>25</sup>. Enfin, il assure que son institut cessera d'utiliser les armoiries contestées tout en niant catégoriquement la dernière accusation de Colville.

Dans son rapport du 30 septembre 1908, Aylesworth ne mentionne pas « An Act to revise and amend 'The Chartered Accountants Act' » ou les objections britanniques, laissant ainsi sous-entendre qu'il ne considère pas la loi répréhensible. Toutefois, il rédige un autre rapport le 19 avril 1909 portant uniquement sur cette loi. Dans ce nouveau rapport, Aylesworth ne mentionne aucunement les objections de la Grande-Bretagne. Plutôt, il fait part de la réception d'une pétition de la « Dominion Association of Chartered Accountants » qui contient les mêmes objections. Pour Aylesworth, il n'y a aucun doute; la loi ontarienne interfère avec la loi du Dominion qui incorpore l'association canadienne<sup>26</sup>. Par contre, la province n'apporte pas le changement suggéré par Aylesworth à la section 13 de loi. Ainsi, le ministre désavoue la loi tout en déclarant :

It is perhaps unfortunate that the whole statute has to be disallowed on account of this single objection, but any embarrassment which may be thereby caused to the local society may be readily removed by the local legislature at its next session. Indeed the whole Act may be restored with the exception of the provisions of the said section 13; and the undersigned does not consider that the suspension in the meantime of the valid enactments of this statute is a matter which ought in the circumstances to influence the course which seems to devolve Your Excellency in Council<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Colville, « Institute of Chartered Accountants to Lord Crewe », 7 juillet 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 88.

<sup>25</sup> T. Watson Sime, « Institute of Chartered Accountants of Ontario to the Provincial Secretary », 18 septembre 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 88.

<sup>26</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 19 avril 1909, dans Gisborne et Fraser, p. 90.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 91.

En d'autres mots, Aylesworth laisse la porte ouverte pour que la loi, hormis la section contestée, soit remise en vigueur par la province à la prochaine session.

La Forest constate qu'il s'agit de la troisième catégorie de loi pouvant être désavouée<sup>28</sup>, mais ce n'est pas le cas. Le troisième motif permettant le désaveu, selon Macdonald, est réservé aux lois provinciales contredisant les lois fédérales au niveau des compétences partagées. La loi en question ne tombe pas dans ces domaines réciproques. Ainsi, il s'agirait plutôt d'un cas où la loi nuit à la politique fédérale élaborée dans la charte de la « Dominion Association of Chartered Accountants ».

En 1910, l'Ontario adopte de nouveau la loi. Contrairement à l'indication de Aylesworth deux ans plus tôt, la section contestée est de nouveau incluse dans la loi. Cette fois, l'expression du désaccord provient uniquement de la Grande-Bretagne. En effet, il s'agit des mêmes craintes qu'en 1908 de la part de l'« Institute of Chartered Accountants ». Dans le rapport d'Aylesworth daté du 23 mars 1911, la complexité entourant cette situation est identifiée. Aylesworth explique, qu'en plus de la loi de 1910, l'assemblée législative de la province a adopté une autre loi, révisant celle de 1910, à la première session de 1911<sup>29</sup>. Néanmoins, l'acte de 1911 ne rectifie pas le problème annoncé par l'institut britannique. La communication entre le Dominion et l'Ontario ne semblant pas régler la question et le temps pour le désaveu tirant à sa fin, Aylesworth désavoue l'acte. Pour ce qui est de la loi de 1911, Aylesworth croit qu'il y aura assez de temps pour que la province et l'Office colonial réussissent à arriver à une entente<sup>30</sup>.

Ces deux cas de désaveu ont reçu la désapprobation du journal *The Gazette* de Montréal. Réagissant au désaveu de la loi de 1908, le quotidien exprime un doute à l'égard du raisonnement du Dominion :

---

<sup>28</sup> La Forest, p. 67.

<sup>29</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 23 mars 1911, dans Gisborne et Fraser, p. 98.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 98.

The Dominion Government has disallowed a bill of the Ontario Legislature affecting the position of chartered accountants on the ground that it conflicts with legislation of the Dominion Parliament on the same subject. The ground may be good if Dominion legislation is. What touches on a man's qualifications for doing his work may, however, be held to be a matter for only the provinces to act on, wisely or foolishly as they think well<sup>31</sup>.

En d'autres mots, le désaveu est injustifié. Lorsque la loi est de nouveau désavouée, la critique touche plutôt la crédibilité du gouvernement de Laurier. *The Gazette* indique à ses lecteurs que le même parti qui, en opposition, critiquait le désaveu est celui qui l'utilise une fois au pouvoir<sup>32</sup>.

Le désaveu des deux lois ontariennes est un exemple particulier de l'utilisation du veto fédéral. Essentiellement, elles sont désavouées pour la même raison. Toutefois, les motifs utilisés pour justifier ces deux désaveux diffèrent. D'une part, la loi de 1908 subit cette fatalité puisqu'elle va à l'encontre d'une loi fédérale. D'autre part, celle de 1910 est annulée parce qu'elle contrevient aux intérêts de l'Empire et, par extension, à ceux du Dominion. Peu importe la différence entre ces deux cas, le résultat est le même : le désaveu d'une loi entrant en conflit avec la politique du Dominion.

En regardant ces quelques cas de désaveu, il est possible de voir que le Dominion propose des amendements avant de passer au désaveu. Parfois, les provinces acquiescent à cette demande. Par exemple, le Manitoba et la Saskatchewan modifient des lois, en 1905 et 1906 respectivement, qui contreviennent au « Dominion Lands Act ». De plus, des lois du Manitoba et du Québec contenant des sections permettant les banques privées ont aussi été modifiées puisqu'elles ne respectaient pas la loi fédérale sur les banques qui rend ce genre de banque illégale. Ainsi, il est possible de conclure que le veto des lois allant à l'encontre de la politique fédérale est un dernier recours pour le Dominion.

---

<sup>31</sup> *The Gazette*, 27 avril 1909, p. 8.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 8.

## 4.2 La transgression des frontières législatives

Après avoir étudié le destin de la législation provinciale injuste et contraire à la politique du Dominion, il ne reste qu'à se pencher sur les lois *ultra vires*, c'est-à-dire les lois qui, selon le gouvernement libéral, dépassent les compétences des provinces. De loin, ce genre de législation mène le plus fréquemment à des commentaires de la part des ministres de la Justice de Laurier. Souvent, la loi critiquée ne contient qu'un ou des articles touchant une compétence fédérale quelconque. Néanmoins, les assemblées législatives provinciales enfreignent de nombreuses compétences législatives fédérales au cours de cette période.

Nulle compétence n'est affectée autant que celle de légiférer au niveau national ou à l'égard de deux ou plusieurs provinces. L'AANB stipule clairement que les provinces ne peuvent qu'adopter des lois ayant des objets locaux. En effet, les sections 10 et 11 de l'article 92 de l'AANB confèrent les pouvoirs suivants aux provinces :

10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes : —
  - a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;
  - b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;
  - c. Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces;
11. L'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux<sup>33</sup>.

Ainsi, il est évident que les lois provinciales ne doivent pas s'étendre aux autres provinces. De plus, elles ne doivent pas affecter les travaux publics déclarés à l'avantage du Canada par le Dominion. Malgré ceci, un nombre exorbitant de lois provinciales ne respectent pas ces dispositions. Certaines lois provinciales touchent spécifiquement les pouvoirs législatifs exclusifs

---

<sup>33</sup> L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 30-31 Vict., R.-U., 3, Art. 92.

du Parlement canadien tels qu'énumérés dans l'article 91 de l'AANB<sup>34</sup>. D'autres se rapportent à la Troisième Annexe de l'AANB, c'est-à-dire les travaux et propriétés publics de la province devant appartenir au Canada. Enfin, quelques lois portent sur la nomination des juges.

Quelle est la politique du Dominion à l'égard de ces lois *ultra vires*? Au cours du débat dans la Chambre des communes sur une loi injuste adoptée en 1897 par la Colombie-Britannique, les députés libéraux, ainsi que le commandement du parti, justifient le désaveu des lois *ultra vires*. Malgré cette position, le Dominion n'utilise que très peu sa prérogative dans cette situation. En effet, le gouvernement de Laurier préfère que ces lois « be left to their operation if they were of such a nature that they might, without doing harm, conveniently be left to the decisions of the courts »<sup>35</sup>. Guidés par ce principe, les libéraux demandent l'amendement ou l'abrogation de ces lois dans certains cas. Là où une entente est impossible, le désaveu est appliqué. Néanmoins, différentes circonstances mènent à des approches distinctes.

Concernant les lois qui violent les sections 10 et 11 de l'article 92, l'action du gouvernement libéral varie selon la gravité de la situation. Ainsi, les lois permettant la construction de chemins de fer dépassant la frontière provinciale demeurent en vigueur. Idem pour les lois qui obligent les locomotives d'être munies d'équipements spéciaux pour empêcher les incendies de forêt ou qui permettent aux chemins de fer de traverser d'autres lignes ferroviaires<sup>36</sup>. Le raisonnement de cette approche est que les tribunaux peuvent trancher les questions qui surviennent.

---

<sup>34</sup> Les compétences législatives enfreintes sont la naturalisation et les aubains; la loi criminelle; la réglementation du trafic et du commerce; les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur; les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie; la navigation et les bâtiments ou navires; la banqueroute et la faillite; les droits d'auteur; l'intérêt de l'argent; les Indiens et les terres réservées pour les Indiens; le mariage et le divorce.

<sup>35</sup> La Forest, p. 67.

<sup>36</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 27 novembre 1896, dans Gisborne et Fraser, p. 529 et Mills, « Report of the Minister of Justice », 23 août 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 6.

Le Dominion épouse également cette approche de non-intervention à l'égard des lois affectant les sociétés des autres provinces. Par exemple, en 1902, les législatures de l'Ontario et du Manitoba adoptent des lois permettant à « The Royal Trust Company », une compagnie québécoise, de faire affaire dans leur province. Fitzpatrick croit que ces lois outrepassent les pouvoirs d'incorporation des provinces et explique :

the Dominion Parliament alone has jurisdiction to incorporate a company with objects extending to more than one province, and it may, therefore, be that where an existing provincial company desires to extend its franchise to other provinces, it should come to Parliament for necessary amendment of its constitution<sup>37</sup>.

Malgré cette objection et la solution proposée par le ministre, ce dernier refuse d'intervenir dans la question<sup>38</sup>.

Le Dominion est généralement plus strict envers les lois d'incorporation provinciales. D'une part, les lois ne limitant pas explicitement la portée de la compagnie à la province sont souvent modifiées à la demande du Dominion, pour en faire autant. Par exemple, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse passe une série de lois en 1897 incorporant de nombreuses compagnies qui ne précisent pas leur portée géographique<sup>39</sup>. Mowat exige donc des amendements à la prochaine session pour affirmer que les pouvoirs de ces compagnies ne dépassent pas la frontière de la province.

En 1905 et 1906, certaines provinces remettent en question le Dominion sur ce protocole. Lomer Gouin, le procureur général du Québec, refuse, en 1905, d'amender une série de lois

---

<sup>37</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 24 novembre 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 61.

<sup>38</sup> Ce n'est pas l'approche initialement mise en pratique par Aylesworth en 1906 par rapport à des lois albertaines, mais il l'adopte par la suite à ces cas et aux cas subséquents durant son mandat. Voir, Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 19 décembre 1906, dans Gisborne et Fraser, p. 792-794 et Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 18 octobre 1909, dans Gisborne et Fraser, p. 511. En 1908, Aylesworth envisage demander une référence à la Cour suprême du Canada concernant les pouvoirs d'incorporation des provinces pour trancher cette question une fois pour toute. Voir, Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 9 octobre 1908, dans Gisborne et Fraser, p. 255.

<sup>39</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 18 août 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 289.

incorporant des sociétés d'assurance et de gestion puisque, même si elles sont formulées de façon générale, elles ne confèrent pas explicitement de pouvoirs outre frontière<sup>40</sup>. Gouin et Arthur Drysdale, son homologue en Nouvelle-Écosse, soulèvent un autre argument : l'insertion d'une telle disposition empêcherait les compagnies de profiter des règles du droit privé international<sup>41</sup>. Finalement, il est argumenté que des lois semblables ont déjà été laissées à leur opération. À cet argument, Fitzpatrick rétorque :

The undersigned is quite aware that in a number of cases provincial statutes incorporating companies have been allowed to remain in operation, and perhaps sometimes without comment, although the Acts confer powers in general terms without express words limiting the execution of these powers to the province. He is of opinion that in any such cases the courts must construe the Acts as not intended to confer powers beyond those which are competent to the legislature to grant, and although it is desirable in all such cases that there should be proper words of limitation in the Act<sup>42</sup>.

Malgré ceci, le Dominion n'exige plus l'amendement demandé. Après ces affrontements, le Dominion réduit à un minimum son intervention dans ces questions.

Le gouvernement libéral est toutefois plus exigeant envers les lois donnant explicitement des pouvoirs extraprovinciaux à des sociétés. Par exemple, le Dominion demande au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard de modifier une série de lois adoptées en 1906 et 1907 permettant aux compagnies incorporées d'acheter des terres, d'investir et d'ouvrir des branches à l'extérieur de la province<sup>43</sup>. La province accepte de limiter l'action de la compagnie à son territoire. En général, les provinces acquiescent à cette requête, mais ce n'est pas toujours le cas.

En décembre 1910, Aylesworth commente les lois de la Saskatchewan de 1909 et celles du Manitoba de 1910. En effet, les deux provinces adoptent chacune trois lois d'incorporation

<sup>40</sup> Lomer Gouin, « Report of the Attorney General », 1<sup>e</sup> juin 1906, dans Gisborne et Fraser, p. 247.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 247 et Arthur Drysdale, « Memorandum on the Report of the Minister of Justice », 24 avril 1906, dans Gisborne et Fraser, p. 339.

<sup>42</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 26 janvier 1906, dans Gisborne et Fraser, p. 501.

<sup>43</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 22 mai 1907, dans Gisborne et Fraser, p. 771 et Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 7 décembre 1907, dans Gisborne et Fraser, p. 774-775.

conférant des pouvoirs extraprovinciaux. L'opinion du Dominion sur ces lois est élucidée dans un rapport portant sur les lois de la Saskatchewan. Aylesworth explique :

In the recent case of the Canadian Pacific Railway Company vs. The Ottawa Fire Insurance Company, a question came before the Supreme Court of Canada with regard to the powers of companies locally incorporated to carry on business outside of the limits of the incorporating provinces, and the opinion of the majority of the judges who expressed their views was, as understood by the undersigned, unfavourable to the existence of such powers as are attempted to be conferred by the sections now in question<sup>44</sup>.

Considérant cette décision, Aylesworth recommande que les sections attribuant ce genre de pouvoir soient abrogées.

En janvier 1911, le Dominion communique de nouveau avec les provinces. Dans sa correspondance avec la Saskatchewan, Laurier conteste la décision prise par la province, c'est-à-dire le refus de modifier la loi et espérer que la question soit considérée par le CJCP<sup>45</sup>. En effet, Laurier n'est pas certain que le CJCP se prononcera sur la question<sup>46</sup>. S'il ne se penche pas sur la question et que le temps de désaveu expire, le gouvernement fédéral sera sans avenue. Ainsi, les trois lois sont désavouées le 9 janvier 1911, une décision critiquée par *The Gazette*<sup>47</sup>. Pour ce qui est des lois du Manitoba, Aylesworth remarque que les compagnies incorporées par ces lois ont été averties par la province qu'elles doivent faire demande à la législature pour les amendements nécessaires<sup>48</sup>. N'ayant pas reçu d'amendement pour « An Act to incorporate 'The Accident Insurance Company of Manitoba, Limited' », Aylesworth la désavoue en avril (Tableau 4.2).

<sup>44</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 2 décembre 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 784.

<sup>45</sup> Laurier, « Report for the Minister of Justice », 9 janvier 1911, dans Gisborne et Fraser, p. 785.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 786.

<sup>47</sup> Le quotidien montréalais *The Gazette* accuse le gouvernement de Laurier de s'éloigner des principes libéraux et d'appliquer les moyens de ses prédécesseurs au pouvoir. Voir, « Acts Disallowed », *The Gazette*, 1<sup>er</sup> décembre 1911, p. 7 et *The Gazette*, 6 septembre 1911, p. 8.

<sup>48</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 30 janvier 1911, dans Gisborne et Fraser, p. 515.

**Tableau 4.2**  
**Les lois *ultra vires* désavouées (1896-1911)**

Année	Province	Lois	Domaines législatifs touchés
1897	Manitoba	An Act respecting Corporations Incorporated out of Manitoba	Réglementation du trafic et du commerce
1899	Colombie-Britannique	An Act to amend 'The Placer Mining Act'	Naturalisation et aubains
1905	Colombie-Britannique	An Act to further amend the Supreme Court Act	Nomination des juges
1909	Saskatchewan	An Act to incorporate The Gardner Boggs Investment and Trust Corporation	Article 92 – Pouvoirs extraprovinciaux
1909	Saskatchewan	An Act to incorporate the Saskatchewan Securities and Trust Corporation	Article 92 – Pouvoirs extraprovinciaux
1909	Saskatchewan	An Act to incorporate the Saskatchewan Loan Company	Article 92 – Pouvoirs extraprovinciaux
1910	Manitoba	An Act to incorporate The Accident Insurance Company of Manitoba	Article 92 – Pouvoirs extraprovinciaux
1910	Québec	An Act to amend the Charter of the General Trust	Article 92 – Pouvoirs extraprovinciaux; Banques, incorporation des banques et émission du papier

Source : Gisborne et Fraser, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896-1920*, Ottawa, F. A. Acland, 1922, p. 848-849.

Le Dominion exige aussi que certaines lois concernant les droits de succession soient modifiées pour éliminer les provisions leur permettant de taxer une propriété à l'extérieur de leurs frontières. En 1897, le Nouveau-Brunswick acquiesce à une telle demande. Bien que Mowat ne soit pas entièrement satisfait de la modification, il interprète la volonté de la province d'effectuer un amendement comme une preuve suffisante qu'elle ne veut pas dépasser ses compétences<sup>49</sup>. Ainsi, Mowat déduit que les tribunaux peuvent s'occuper des problèmes découlant de cette loi et de son amendement. En 1908, Aylesworth laisse une loi semblable de l'Île-du-Prince-Édouard à la détermination des tribunaux. Toutefois, le ministre resserre les

<sup>49</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 24 juin 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 399.

boulons en 1909. Ce changement s'explique par le fait que Lord Crewe exige que les provinces respectent la décision du CJCP limitant leur pouvoir de taxation in situ<sup>50</sup>. Les lois sont ainsi modifiées par les deux provinces.

Les provinces doivent aussi modifier leurs lois affectant les compagnies incorporées par le Dominion ou les travaux déclarés à l'avantage du Canada. À titre d'exemple, l'assemblée législative du Manitoba adopte « An Act respecting corporations incorporated out of Manitoba » en 1897, une copie presque conforme<sup>51</sup> à une loi désavouée par le gouvernement conservateur l'année précédente. Pétitionnée par le Canadien-Pacifique<sup>52</sup>, cette loi oblige les compagnies extraprovinciales voulant faire affaire dans la province d'obtenir une licence. L'objection du Dominion ne se rapporte pas au fait que cette obligation affecte les compagnies du Dominion ou de l'Empire, mais parce que la loi donne des pouvoirs discrétionnaires au lieutenant-gouverneur quant à la portée de la licence<sup>53</sup>. Autrement dit, la loi permet au lieutenant-gouverneur de modifier les pouvoirs d'une compagnie incorporée par le Dominion et l'Empire ou dont les travaux sont déclarés à l'avantage du Dominion. En plus de conférer ce pouvoir hors de l'autorité de la province, la loi est *ultra vires* puisqu'elle réglemente le trafic et le commerce interprovinciaux<sup>54</sup>. Toutefois, la première objection occasionne la recommandation du désaveu.

J. D. Cameron, le procureur général, explique qu'il ne croit pas avoir le temps d'entreprendre des négociations. Ironiquement, il demande que la loi soit désavouée pour qu'il puisse par la suite modifier la vieille loi afin qu'elle soit conforme aux compétences de la

<sup>50</sup> Crewe, « Crewe to the Governor General », 20 mars 1909, dans Gisborne et Fraser, p. 511.

<sup>51</sup> Cette nouvelle loi ne contient pas la section 13 de la loi de 1896, mais comporte encore toutes les dispositions qui ont mené au désaveu. Voir, Mowat, « Report of the Minister of Justice », 15 novembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 452.

<sup>52</sup> George M. Clark, « The Solicitor of the Canadian Pacific Railway to the Secretary of State re Chapter 2 of 1897 », 10 décembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 450-452.

<sup>53</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 15 novembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 453.

<sup>54</sup> E. L. Newcombe, « Memorandum of Deputy Minister of Justice », 19 novembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 454.

province<sup>55</sup>. Des clauses semblables contenues dans des lois de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique sont abrogées à la demande du Dominion. D'autres lois exigeant tout simplement que les compagnies du Dominion détiennent des licences pour faire affaire dans les provinces sont laissées à la détermination des tribunaux.

Généralement, le Dominion applique sa politique de non-intervention à l'égard des lois touchant les compétences législatives fédérales énumérées dans l'article 91 de l'AANB. Les tribunaux peuvent donc s'occuper des accrocs qui se manifestent. Malgré cette politique, il y a des exceptions. En février 1899, les résidents américains du district minier d'Atlin de la Colombie-Britannique envoient une pétition au président des États-Unis concernant « An Act to amend the Placer Mining Act ». Selon les parties plaignantes, cet amendement, qui abroge certains éléments des lois antérieures, vient éliminer « nearly all the vested rights secured to the citizens of the United States who b[e]came 'free miners' under said Acts, prospected and located claims; only allowing them to work claims that are placed on record before 18th January, A.D. 1899 »<sup>56</sup>. Les pétitionnaires ajoutent que depuis la mi-septembre 1898, il est impossible d'enregistrer des concessions puisque la saison minière est terminée et que l'office du registraire est fermé<sup>57</sup>. Ainsi, toutes les concessions découvertes après cette date sont perdues.

La province accuse les pétitionnaires d'exagérer leur grief. En effet, « under the mining laws of the province no right can be acquired until the claim has been recorded, and that all recorded claims are exempted from the operation of the Act referred to »<sup>58</sup>. De plus, la loi prévoit la nomination d'un commissaire pour trancher les cas où l'enregistrement n'a pu être fait en

<sup>55</sup> J. D. Cameron, « Attorney General of Manitoba to the Minister of Justice », 28 mars 1898, dans *Gisborne et Fraser*, p. 458.

<sup>56</sup> J. C. Miller et *al.*, « Petition of Residents of Atlin City, B.C., to the President of the United States », 10 février 1899, dans *Gisborne et Fraser*, p. 560.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 561.

<sup>58</sup> John J. McGee, « The Privy Council to the Governor General in Council », 2 mai 1899, dans *Gisborne et Fraser*, p. 563.

raison du manque de bureaux d'enregistrement<sup>59</sup>.

En mai 1899, le Conseil privé du Canada ajoute qu'il ne revient qu'au gouvernement provincial de donner ses terres publiques aux aubains<sup>60</sup>. Les autorités britanniques ne partagent pas cette opinion. Chamberlain explique au Gouverneur général que le CJCP, dans le cas *Union Colliery Company of British Columbia v. Bryden and the Attorney General for British Columbia*, a déclaré que l'AANB « invests the legislature of the Dominion government with exclusive authority in all matters which directly concern the rights, privileges and disabilities of aliens who are resident in the provinces of Canada »<sup>61</sup>. Mills explique qu'il s'agit de la position du gouvernement fédéral depuis longtemps; la décision du Conseil privé ne reflétant pas cette politique puisque prise sans sa consultation<sup>62</sup>. Portant sur la naturalisation et les aubains, la loi est clairement *ultra vires*. Suite à une demande d'amendement refusée, le Dominion exerce son veto.

Certaines lois concernant la loi criminelle doivent être modifiées. C'est le cas pour « An Act respecting Co-operative Associations » adoptée par la Colombie-Britannique en 1896. La section 17 de cette loi détermine des punitions pour l'obtention frauduleuse de la propriété d'une association. Étant donné que le Code criminel établit déjà les peines pour la fraude, Mowat, sans recommander le désaveu, désire que cette section soit abrogée<sup>63</sup>. Des sections d'une autre loi de la Colombie-Britannique touchant la loi criminelle sont abrogées en 1898. Bien que les provisions déterminant la procédure criminelle respectent les provisions fédérales, elles peuvent facilement les contredire si le Dominion décide de les modifier<sup>64</sup>. En éliminant ces provisions de la loi provinciale, les malentendus éventuels sont évités. Finalement, une loi ontarienne de 1910

---

<sup>59</sup> John J. McGee, « The Privy Council to the Governor General in Council », 2 mai 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 563.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 563

<sup>61</sup> Chamberlain, « Mr. Chamberlain to Lord Minto », 18 septembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 566.

<sup>62</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 12 janvier 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 580.

<sup>63</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 27 novembre 1897, dans Gisborne et Fraser, p. 528.

<sup>64</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 8 novembre 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 537.

permettant aux juges d'envoyer les criminels de moins de 16 ans, jugés coupables d'offenses contre une loi provinciale ou fédérale, dans les écoles industrielles est *ultra vires* puisqu'elle « authorizes an industrial school as a place of confinement for persons convicted of criminal offences within the jurisdiction of the Parliament of Canada »<sup>65</sup>. Lorsque les offenses contre les lois fédérales sont exclues, la loi demeure en vigueur.

La majorité des lois provinciales accusées d'empiéter sur la réglementation du trafic et du commerce sont des lois obligeant les commis voyageurs de détenir une licence pour contracter des affaires dans les provinces. Hormis un cas particulier, ces lois sont laissées à la détermination des tribunaux en raison de la fluidité interprétative entre cette compétence et celle des provinces concernant la propriété et les droits civils. L'exception est une loi de l'Île-du-Prince-Edouard intitulée « An Act to amend 'An Act respecting Witnesses and Evidence' ». De nombreux pétitionnaires, notamment des associations de commis-voyageurs et des chambres de commerce, s'objectent à cette loi particulière puisqu'en plus de nécessiter l'obtention d'une licence, elle « makes the right of recovery for goods sold to depend not only upon payment of the tax, but also upon the production of evidence that the tax has been paid and that the person directly engaged in the sale of the goods in question had procured a license as required by the Act of 1894 »<sup>66</sup>. En d'autres mots, la loi stipule que le détenteur de la licence, non un de ses représentants, doit contracter ses propres affaires.

Le procureur général explique que cette loi est nécessaire puisque de nombreux commis voyageurs ont réussi à éviter de payer la licence prévue par « An Act to impose a Direct tax on certain Classes of Traders », adoptée en 1894<sup>67</sup>. De plus, il affirme que la loi est *intra vires*, une interprétation contestée par Mills. Pour ce dernier, la loi de 1898 dépasse les pouvoirs de taxation

<sup>65</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 13 décembre 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 97.

<sup>66</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 8 novembre 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 764.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 763.

provinciale puisqu'elle nuit au commerce interprovincial<sup>68</sup>. Mills recommande le désaveu; la province évite le veto en modifiant sa loi. Cet amendement ne corrige pas complètement les objections, mais demeure en vigueur parce qu'il élimine les dispositions les plus contestées<sup>69</sup>. Il est important de savoir que le désaveu de l'amendement de 1899 n'est pas un recours convenable puisqu'il aurait remis la loi plus répréhensible de 1898 en vigueur.

Dans les dernières années du règne de Laurier, l'Assemblée législative du Québec adopte quelques lois touchant les banques auxquelles le Dominion s'objecte sévèrement. En 1909, la province adopte trois lois – « An Act to amend the Charter of the Montreal Trust and Deposit Company », « An Act to incorporate Le Crédit Général » et « An Act to incorporate the Crown Trust Company » – conférant des pouvoirs bancaires aux compagnies. Aylesworth demande que les clauses contestées soient abrogées, car le CJCP a tranché la question concernant les banques en 1893 dans le cas de *Tenant v. Union Bank* pour le Dominion<sup>70</sup>.

Malgré cette recommandation, la province n'acquiesce pas à la demande et le Dominion n'exerce pas sa prérogative<sup>71</sup>. En 1910, le Québec passe un amendement à la loi incorporant Le Crédit Général intitulé « An Act to amend the Charter of the General Trust ». Aylesworth accuse l'amendement en question d'étendre davantage les pouvoirs bancaires de la compagnie<sup>72</sup>. Pour Aylesworth, ce point justifie le désaveu. En plus, en ne limitant plus explicitement la portée de la compagnie au Québec et en ajoutant « du Canada » au nom de la compagnie, l'objectif de l'amendement consiste à permettre à la compagnie de faire affaire partout au pays<sup>73</sup>. Ainsi, la loi est *ultra vires* à deux égards. Aylesworth ajoute :

<sup>68</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 8 novembre 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 764.

<sup>69</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 11 décembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 765.

<sup>70</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 7 janvier 1910, dans Gisborne et Fraser, p. 256.

<sup>71</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 12 janvier 1911, dans Gisborne et Fraser, p. 257.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 258.

In 1875 the Government considered upon the advice of Mr. Blake, a distinguished predecessor in office of the undersigned, that certain provincial Acts incorporating insurance companies with general powers ought to be disallowed unless amended so as to expressly limit their operation locally. The undersigned, while he acquiesces in the propriety of this view, is aware that it has not been very generally enforced, because of the consideration that in the absence of words to indicate a contrary intention the courts would interpret provincial legislation as intended to operate only with the local sphere of provincial powers; but the general rule has been very opposite in the cases of provincial Acts which, as in the present case, manifest a necessary intention to empower provincial companies to carry on business beyond the limits of the incorporating province<sup>74</sup>.

Il demande donc que les nouvelles provisions concernant les pouvoirs bancaires et l'extension des pouvoirs outre frontière soient abrogées. Le refus de la province d'adhérer à ce point de vue mène au désaveu le 31 mai 1911.

Les quelques lois touchant d'autres domaines législatifs – l'intérêt de l'argent; les Indiens et les terres réservées pour les Indiens; la banqueroute et la faillite; les droits d'auteur; le mariage et le divorce – demeurent en vigueur sauf deux cas particuliers. D'abord, Laurier demande, en tant que ministre de la Justice par intérim, que l'Ontario abroge une section de « An Act respecting the Canadian Historical Exhibition » passée en 1896. Non seulement, cette section est-elle *ultra vires* puisqu'elle décerne les droits d'auteur aux commissaires de l'exhibition, mais elle contredit aussi des lois fédérales et britanniques sur le sujet<sup>75</sup>. Néanmoins, le bienfait général de la loi fait en sorte que l'abrogation de la section précise est jugée suffisante pour régler la question. De plus, une loi concernant la banqueroute et la faillite est modifiée à la demande de Mills. Cette loi permet au Commissaire des travaux publics de prendre possession et de vendre de la propriété des compagnies de chemin de fer provincial au Québec dans des cas, entre autres, d'insolvabilité. Bien que cette question puisse être déterminée par les cours, Mills « recommande

<sup>74</sup> Aylesworth, « Report of the Minister of Justice », 12 janvier 1911, dans Gisborne et Fraser, p. 258.

<sup>75</sup> Laurier, « Report of the Acting Minister of Justice », 30 novembre 1896, dans Gisborne et Fraser, p. 3.

that the matter be called specially to the attention of the government »<sup>76</sup> pour éliminer les provisions touchant l'insolvabilité et préciser que la loi ne doit pas s'appliquer aux chemins de fer du Dominion. Bref, dans ces deux cas, les changements sont demandés puisqu'il y a plus qu'une seule objection aux lois.

Finalement, certaines provinces – l'Île-du-Prince-Edouard, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique – adoptent quelques lois particulières. Il s'agit de lois donnant aux municipalités le droit de passer des règlements municipaux touchant des compétences fédérales : la loi criminelle; la navigation et les bâtiments ou navires; la réglementation du trafic et du commerce; la milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays; et d'autres sujets que le ministre ne spécifie pas. Pour le Dominion, il est évident que les provinces ne détiennent pas l'autorité de déléguer ces pouvoirs<sup>77</sup>. Toutefois, ces lois ne sont pas désavouées, les ministres de la Justice optant plutôt pour que les tribunaux s'occupent des problèmes pouvant surgir.

Pour ce qui est des lois touchant les travaux et propriétés publiques transférés au Canada, le Dominion protège d'autant plus ses intérêts. Autrement dit, il ne tolère aucunement les empiètements des provinces. Les lois contrevenant la Troisième Annexe de l'AANB et les controverses en découlant concernent les cours d'eau. D'abord, deux lois – « An Act respecting Foreshores and Beds of Rivers and Lakes » adoptée par la Nouvelle-Écosse en 1899 et « An Act respecting the Fisheries of British Columbia » de 1901 – touchent les pêcheries<sup>78</sup> et les havres

---

<sup>76</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 11 novembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 219.

<sup>77</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 17 décembre 1896, dans Gisborne et Fraser, p. 397.

<sup>78</sup> Bien que les pêcheries sont une compétence retrouvée dans l'article 91 de l'AANB, ces cas sont discutées dans cette section parce qu'ils portent principalement sur les havres publics. En général, les lois touchant les pêcheries sont laissées à leur opération, mais celles touchant leur réglementation doivent être amendées. Voir, F. Goudreau, « The Deputy Minister of Marine and Fisheries to the Deputy Minister of Justice », 28 décembre 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 14-15; L. H. Davies, « The Minister of Marine

publics. Ces derniers sont devenus la propriété du Dominion lors de l'adoption de l'AANB<sup>79</sup>. Ainsi, les lois sont *ultra vires* à deux niveaux et elles doivent être amendées.

La Colombie-Britannique acquiesce à la demande, mais l'amendement n'est pas entièrement satisfaisant<sup>80</sup>. De son côté, la Nouvelle-Écosse refuse de modifier la loi en raison du bouleversement que le désaveu pourrait causer à la province. J. W. Longley, le procureur général, explique que plusieurs baux sont alloués et que les preneurs ont investi de l'argent pour améliorer la culture des huîtres<sup>81</sup>. De plus, il est d'avis que « the water, the navigation and the control and regulation of fisheries of the foreshores, are in the Dominion, but the terra firma, the land under this water is undoubtedly an extension of the property in the land, which the British North America Act vests in the provinces »<sup>82</sup>. Au lieu du désaveu, Longley suggère que la question soit considérée par les tribunaux.

Newcombe réplique que la Cour suprême du Canada et le CJCP ont confirmé la possession des havres publics, y compris la terre, au Dominion<sup>83</sup>. Le ministre recommande alors à nouveau le désaveu. Bien que Longley exprime son désaccord avec la position du Dominion, il suggère des amendements : l'élimination de la section disputée par Davies et l'ajout d'une précision indiquant que les dispositions de la loi ne s'appliquent pas aux havres publics<sup>84</sup>. Ce deuxième amendement ne satisfait pas Mills. Il préfère ajouter « a declaratory section to the effect that the Act in question was not and is not intended, to have any application to public

---

and Fisheries to the Minister of Justice », 16 avril 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 303 et Mills, « Report of the Minister of Justice », 26 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 620.

<sup>79</sup> L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 30-31 Vict., R.-U., 3, Troisième annexe.

<sup>80</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 24 novembre 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 638.

<sup>81</sup> Longley, « The Attorney General to the Minister of Justice », 25 avril 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 305.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 305.

<sup>83</sup> Newcombe, « The Deputy Minister of Justice to the Attorney General », 21 mai 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 306-307.

<sup>84</sup> Longley, « The Attorney General to the Deputy Minister of Justice », 26 mai 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 308.

harbours within the meaning of that expression as used in the 3rd schedule of the British North America Act »<sup>85</sup>. Cet amendement laisserait de côté tous les havres publics. L'amendement, ainsi formulé, est accepté et le désaveu de la loi évité.

En 1896 et 1897, de nombreuses provinces adoptent des lois portant sur les rivières. Le gouvernement de Laurier présume que la Troisième Annexe lui concède les rivières. Bien que n'approuvant pas ces lois, le ministre refuse d'intervenir puisque la question est alors devant la CJCP<sup>86</sup>. Dans la même décision qui confirme la propriété du Dominion dans les havres publics, c'est-à-dire *Attorney-General for Canada v. Ontario, Quebec, Nova Scotia*, le CJCP affirme que seulement les améliorations sur les rivières et les lacs ont été transférées au Dominion en 1867<sup>87</sup>. Après cette décision, les ministres ne commentent plus les lois sur les rivières.

Enfin, le gouvernement protège aussi farouchement le privilège du Gouverneur général de sélectionner les juges. Il s'agit d'un pouvoir conféré au Dominion par les articles 96 à 98 de l'AANB<sup>88</sup>. Outre les dispositions de ces articles, ce pouvoir est absolu. D'ailleurs, les provinces ne peuvent pas limiter ce pouvoir, une question qui fait l'unanimité des libéraux et des conservateurs depuis 1867<sup>89</sup>. Néanmoins, certaines législatures provinciales passent quelques lois imposant des restrictions à la nomination des juges. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick amendent leur loi considérée *ultra vires* à la demande du Dominion.

---

<sup>85</sup> Newcombe, « The Deputy Minister of Justice to the Attorney General », 2 juin 1900, dans Gisborne et Fraser, p. 309.

<sup>86</sup> Pour un exemple de ce genre de loi voir, Mowat, « Report of the Minister of Justice », 16 octobre 1896, dans Gisborne et Fraser, p. 273.

<sup>87</sup> *Attorney-General for Canada v. Ontario, Quebec, Nova Scotia* dans Richard A. Olmsted, *Decisions of the Judicial Committee of the Privy Council relating to the British North America Act, 1867 and the Canadian Constitution 1867-1954*, Ottawa, Queen's Printer, 1954, vol. 1, p. 429.

<sup>88</sup> L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 30-31 Vict., R.-U., 3, Art. 96-98.

<sup>89</sup> Mowat, « Report of the Minister of Justice », 30 septembre 1896, dans Gisborne et Fraser, p. 271-272.

À la session de 1903-1904, la Colombie-Britannique adopte une loi contenant des conditions quant à la nomination des juges<sup>90</sup>. Fitzpatrick recommande que la section restreignant ce pouvoir soit abrogée. La province acquiesce à cette demande, ce qui résout temporairement la question. Cependant, en 1905, la Colombie-Britannique adopte « An Act to further Amend the 'Supreme Court Act' » contenant les mêmes provisions disputées<sup>91</sup>. Considérant qu'il s'agit des mêmes dispositions que la loi de la session précédente, il est clair que la province tente de défier le Dominion. Fitzpatrick recommande alors le désaveu sans communiquer avec la province.

#### 4.3 Qu'en est-il des territoires canadiens?

Étant donné les divergences au niveau des statuts constitutionnels des provinces et des territoires, il est tout à fait justifiable que le désaveu ne s'applique pas exactement de la même façon pour ces deux entités politiques. En effet, les ordonnances territoriales adoptées par les Commissaires en conseil, tout comme les lois fédérales à l'égard du veto impérial, peuvent être désavouées pour deux ans. Malgré cette différence opérationnelle, les raisons menant à l'utilisation du veto sont semblables.

Au cours des deux premières années du règne libéral, toutes les ordonnances des Territoires du Nord-Ouest demeurent en vigueur. Contrairement aux ordonnances de 1896, celles de 1897 nécessitent quelques commentaires du ministère de la Justice. Les observations du ministre ressemblent beaucoup à celles faites à l'égard de lois provinciales semblables. Par exemple, Mills note que, « An Ordinance respecting Municipalities », qui permet aux municipalités de passer des règlements municipaux limitant la vitesse des locomotives à

<sup>90</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 29 octobre 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 656

<sup>91</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 1<sup>e</sup> novembre 1905, dans Gisborne et Fraser, p. 679.

l'intérieur de leur municipalité, ne peut pas s'étendre aux chemins de fer du Dominion<sup>92</sup>. Cela dit, il ne recommande pas le désaveu de cette ordonnance. Ensuite, Mills juge que « An Ordinance respecting the Department of Public Works » touche la navigation, mais que les tribunaux peuvent trancher la question au besoin<sup>93</sup>. Finalement, Mills demande que « An Ordinance respecting Justices of the Peace » soit modifiée pour qu'elle s'applique uniquement « to fines, forfeitures or penalties imposed on the authority of Territorial Ordinances »<sup>94</sup>. Autrement dit, elle doit explicitement exclure les punitions imposées par les lois fédérales.

En 1898, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest deviennent des entités politiques distinctes avec leur propre administration. Au niveau législatif, la transition se fait bien pour les Territoires du Nord-Ouest. D'ailleurs, seulement deux ordonnances de 1898 sont commentées avant l'arrivée du vingtième siècle. « An Ordinance respecting Irrigation Districts » est amendée pour préciser que les régulations mises en place par celle-ci doivent respecter le « Northwest Irrigation Act » de 1898<sup>95</sup>, une loi fédérale. Pour ce qui est de l'autre cas, il s'agit de la consolidation des ordonnances publiques du territoire. Mills n'objecte pas à la consolidation, mais imagine « that it is not intended to enact new laws by the consolidation, and existing Ordinances contained therein will be considered as subject to comments which were made upon them in the ordinary course »<sup>96</sup>. En d'autres mots, l'absence d'intervention fédérale quant à la consolidation n'élimine pas les objections ou commentaires faits auparavant quant aux ordonnances qu'elle contient.

Pour le Yukon, de multiples cas de désaveu marquent la transition. En 1898, trois ordonnances retiennent l'attention du ministre de la Justice. D'abord, Mills explique que

---

<sup>92</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 12 août 1898, dans Gisborne et Fraser, p. 813-814.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 814.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 814.

<sup>95</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 7 mars 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 815.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 815.

plusieurs médecins de Dawson protestent contre « An Ordinance respecting the profession of Medicine and Surgery » puisqu'elle « discriminated against British Columbia and some of the other provinces, with regard to the right of physicians qualified in those provinces to be qualified for practice in the Yukon Territory »<sup>97</sup>. Bien que cette ordonnance soit modifiée, les deux autres ordonnances commentées, c'est-à-dire « An Ordinance respecting the Legal Profession » et « An Ordinance respecting the sale of intoxicating liquors and the issuing of licenses thereof » connaissent un autre destin.

L'ordonnance sur le droit oblige les avocats voulant pratiquer en Yukon d'y faire résidence pour six mois. Mills ne croit pas que cette stipulation soit nécessaire puisque les avocats du pays et de la Grande-Bretagne sont qualifiés. D'ailleurs, la formulation de l'acte sous-entend que « a person shall be admitted to practise before practising, and that before being admitted to practise he shall have practised in the Yukon Territory for a term of not less than six months, a condition impossible of performance »<sup>98</sup>. Mills ne croit pas que l'objectif de l'ordonnance est d'empêcher les avocats de l'extérieur de pratiquer, mais elle les retarde. Pour cette raison, il recommande le désaveu (Tableau 4.1). De plus, il demande « that Your Excellency in Council, pursuant to the authority of section 8 of the Yukon Territory Act, enact in lieu thereof the Ordinance, a draft of which is hereunto attached »<sup>99</sup> qui établit qui peut pratiquer dans le territoire<sup>100</sup>. Il s'agit donc d'une différence entre le traitement d'une province et d'un territoire en raison de leur statut constitutionnel différent. En 1899, le Yukon propose un amendement à la loi

---

<sup>97</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 11 décembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 835.

<sup>98</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 8 avril 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 829.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 829.

<sup>100</sup> McGee, « An Ordinance respecting Barristers and Solicitors in the Yukon Territory », dans Gisborne et Fraser, p. 830.

de 1898, mais celui-ci est désavoué parce qu'il ne tient pas compte de toutes les dispositions de l'ordonnance du Dominion<sup>101</sup>. De surcroît, le Yukon n'a pas l'autorité de la modifier.

**Tableau 4.3**

**Les ordonnances territoriales désavouées (1896-1911)**

Année	Territoire	Ordonnances
1898	Yukon	Ordinance respecting the Legal Profession
1898	Yukon	Ordinance respecting the sale of Intoxicating Liquors and the issue of Licenses therefor
1899	Yukon	Ordinance respecting the Legal Profession
1901	Territoires du Nord-Ouest	Ordinance respecting Foreign Companies
1901	Yukon	Ordinance respecting the Appointment of Official Stenographers and the taking of Evidence in Courts of Justice
1902	Territoires du Nord-Ouest	Ordinance respecting Foreign Companies
1902	Yukon	Ordinance respecting the Importation of and Traffic in Intoxicating Liquors

Source : Gisborne et Fraser, *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896-1920*, Ottawa, F. A. Acland, 1922, p. 848-849.

Le gouvernement fédéral oppose aussi son veto à l'ordonnance qui réduit les contraintes de vente d'alcool, à l'insistance du ministre de l'Intérieur. Ce dernier explique que l'ordonnance ne limite aucunement la quantité d'alcool pouvant entrer en Yukon, ce qui rend la supervision de sa vente difficile<sup>102</sup>. Mills s'offusque des actions de son homologue au ministère de l'Intérieur bien qu'il partage son point de vue sur la question. Il saisit l'occasion pour réitérer que les décisions quant au désaveu lui reviennent<sup>103</sup>. En d'autres mots, si les autres ministres veulent qu'une loi soit désavouée, leurs objections doivent lui être communiquées.

<sup>101</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 11 décembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 836.

<sup>102</sup> McGee, « Extract from a Report of the Committee of the Privy Council, approved 14 April, 1899 », dans Gisborne et Fraser, p. 831.

<sup>103</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 17 avril 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 832-33.

En 1899, Mills commente de nombreuses ordonnances du Yukon<sup>104</sup>. Deux ordonnances, l'une portant sur les traversiers et l'autre sur l'alcool, sont amendées à sa demande puisqu'elles utilisent le mot « licence » comme voulant dire un détenteur d'une licence, ce qui pourrait mener à confusion<sup>105</sup>. Mills objecte à deux autres ordonnances contenant des provisions rétroactives. Il doute que le Commissaire puisse légiférer ainsi, mais ne recommande pas le désaveu. Finalement, Mills s'oppose à « An Ordinance respecting the Dawson water front » puisqu'elle n'exclut pas explicitement les terres du Dominion. Cependant, l'objectif de l'ordonnance étant de se débarrasser des transgresseurs, elle ne fait aucun tort au Dominion<sup>106</sup>.

Tout comme l'année précédente, les ordonnances du Yukon mènent à des critiques administratives. D'une part, Mills observe beaucoup d'erreurs de transcription<sup>107</sup> dans les ordonnances et ne veut plus que ça se répète à l'avenir afin d'éviter les malentendus. D'autre part, il réaffirme l'importance de respecter les exigences prévues en envoyant les ordonnances au secrétaire d'État<sup>108</sup>. De cette façon, le processus mis en place est respecté à l'échelle du pays.

Dès l'avènement du siècle, la situation des deux territoires se rapproche. De 1900 à 1903 inclusivement, soit une période de quatre ans, Mills et Fitzpatrick commentent neuf ordonnances des Territoires du Nord-Ouest et sept du Yukon. Les deux territoires subissent deux cas de désaveu chacun. Pour ce qui est de 1904 à 1911, c'est-à-dire pour le reste de la période à l'étude, les ordonnances ne nécessitent pas de commentaires des ministres de la Justice.

Les ordonnances de 1901 des Territoires du Nord-Ouest gardent Mills occupé. Il commente d'abord « An Ordinance respecting Public Works » dont la section 28 permet, selon le

<sup>104</sup> Le seul cas de désaveu est « An Ordinance respecting the Legal Profession » qui a déjà été mentionné.

<sup>105</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 11 décembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 836.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 836.

<sup>107</sup> Il s'agit de transcriptions fautives et de plusieurs ordonnances identifiées par le même numéro. Mills, « Report of the Minister of Justice », 11 décembre 1899, dans Gisborne et Fraser, p. 836-837.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 837.

ministre, au Commissaire des travaux publics des territoires de fermer les routes. Étant donné que la fermeture des routes est la prérogative du lieutenant-gouverneur en conseil, l'ordonnance est *ultra vires*. Mills explique :

It seems clear that while the legislature might, by ordinance, have provided a procedure for the closing of roads by the Lieutenant Governor in Council, or have defined the circumstances in which roads might be so closed, and might have described the methods and procedure for the dealing by the Lieutenant Governor in Council with the lands comprised in closed roads or road allowances, it was beyond its power to vest in any other body or official, the power to close them up, or to deal with the lands in them when closed<sup>109</sup>.

En d'autres mots, le sujet de base est la compétence du territoire, mais celui-ci ne peut pas la transférer du lieutenant-gouverneur à un autre officiel<sup>110</sup>. Mills demande donc que la section en question soit abrogée ou amendée pour être conforme à la loi du Dominion. Il cherche aussi à ce qu'une ordonnance concernant la nomination d'inspecteurs de chaudières et de leur inspection soit amendée pour exclure explicitement les chaudières du Dominion<sup>111</sup>.

En septembre 1901, Mills reçoit une pétition des messieurs Lougheed et Bennett concernant « An Ordinance respecting Foreign Companies ». Représentant des compagnies incorporées par le Dominion, les pétitionnaires accusent l'ordonnance d'être *ultra vires* puisqu'elle oblige les compagnies qui ne sont pas incorporées par le territoire d'obtenir une licence dispendieuse<sup>112</sup>. Dans une première réplique, F. W. G. Haultain, le procureur général des Territoires du Nord-Ouest, explique que des lois provinciales semblables – en Ontario et en Colombie-Britannique – ont obtenu la sanction du Dominion<sup>113</sup>. Mills réfute ces commentaires : la loi de la Colombie-Britannique en était une de taxation tandis que celle de l'Ontario a été

<sup>109</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 31 décembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 816.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 816.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 816.

<sup>112</sup> Lougheed et Bennett, « Messrs. Lougheed and Bennett to the Honourable the Minister of Justice », 10 septembre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 819.

<sup>113</sup> F. W. G. Haultain, « The Attorney General of the North-west Territories to the Deputy Minister of Justice », 2 octobre 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 821.

modifiée<sup>114</sup>. Convaincu que l'ordonnance touche la réglementation du trafic et du commerce plutôt que la taxation, Mills demande que l'ordonnance, comme la loi ontarienne :

be amended so as either to exempt Dominion corporations altogether, or so as to provide that every such company shall be entitled to a license in terms as broad as the charter of the company, upon payment of the license fees lawfully required, and that no license fee shall be imposed or exigible under the ordinance as against a Dominion corporation, either as a condition to doing its business within the Territories or otherwise, except in so far as under the like circumstances a similar license fee is similarly chargeable by law of the Territories, as against companies incorporated by or under the authority of a Territorial ordinance<sup>115</sup>.

En d'autres mots, les licences ne doivent pas être discriminatoires. Elles doivent s'appliquer également à toutes les compagnies faisant affaire dans les Territoires du Nord-Ouest et non seulement celles incorporées par le Dominion.

Haultain remet en cause la position de Mills, affirmant que cette ordonnance, même si elle régleme le trafic et le commerce, respecte les compétences des Territoires du Nord-Ouest. Dans son rapport exhaustif, citant de nombreux rapports des ministres de la Justice au sujet de lois provinciales, Haultain explique la validité de l'ordonnance et affirme qu'il n'y a aucune discrimination envers les compagnies du Dominion, les compagnies locales devant payer pour leur licence<sup>116</sup>. Néanmoins, certains changements sont apportés à l'ordonnance. Toutefois, ces amendements ne rectifient pas les plaintes de Mills. Fitzpatrick, qui succède à Mills au cours du déroulement de ce cas, concourt avec son prédécesseur lorsqu'il dit « the project of regulating the business of Dominion companies which is stated by the Attorney General to be one of the objects of this legislation, is ultra vires of the territorial assembly »<sup>117</sup>. Fitzpatrick, voyant que le territoire ne cherche pas à faire les amendements voulus par Mills, désavoue la loi le 31 mai 1902. Malgré

---

<sup>114</sup> Haultain, « The Attorney General of the North-west Territories to the Deputy Minister of Justice », 2 octobre 1901, dans *Gisborne et Fraser*, p. 818.

<sup>115</sup> *Ibid.*, 819.

<sup>116</sup> Haultain, « Report of the Attorney General of the North-West Territories upon Chapter 22 », 3 avril 1902, dans *Gisborne et Fraser*, p. 822-824.

<sup>117</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 19 mai 1902, dans *Gisborne et Fraser*, p. 826.

le désaveu, la question n'est pas close. L'ordonnance promouvant des amendements, qualifiée d'insatisfaisante, subit le même sort le 5 décembre 1902. Selon Fitzpatrick, le désaveu est nécessaire puisque l'ordonnance « can have no operation except so far as it may impliedly revive the disallowed ordinance »<sup>118</sup>. Finalement, en 1903, une ordonnance ressemblant à l'original est adoptée encore une fois<sup>119</sup>.

En 1902 et 1903, les Territoires du Nord-Ouest passent une série d'ordonnances *ultra vires*. Au lieu de recommander le désaveu de « An Ordinance respecting public health », Fitzpatrick propose que la section, empêchant l'entrée d'individus dans les territoires pour éviter la propagation de maladies<sup>120</sup>, soit abrogée. Deux ordonnances permettant à deux compagnies ontariennes de faire affaire dans le territoire sont, quant à elles, laissées à la détermination des tribunaux, comme les lois provinciales semblables. La dernière ordonnance commentée, « An Ordinance to amend chapter 87 of the Consolidated Ordinance, 1898, intitulé : An Ordinance for the Prevention of Forest Fires », subit ce même destin, car malgré le fait qu'elle n'exprime pas explicitement qu'elle ne peut pas s'appliquer aux chemins de fer du Dominion<sup>121</sup>.

Quant au Yukon, la période est inaugurée par un cas particulier. En 1900, Newcombe communique avec le Commissaire concernant « An Ordinance relating to proceedings against officers of the Crown ». Il s'agit d'une ordonnance interdisant les actions contre le gouvernement du Canada. Newcombe explique que son ministère s'oppose à l'ordonnance puisqu'elle ignore les droits des citoyens et il soupçonne qu'elle a été adoptée pour corriger une situation particulière<sup>122</sup>.

<sup>118</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 26 novembre 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 827.

<sup>119</sup> Fitzpatrick affirme traiter davantage de la question dans un autre rapport, mais celui-ci n'a pu être retrouvé. Il est donc impossible de confirmer s'il a été rédigé.

<sup>120</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 24 novembre 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 826.

<sup>121</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 1<sup>er</sup> mars 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 828.

<sup>122</sup> Newcombe, « The Deputy Minister of Justice to the Commissioner of the Yukon Territory », 5 décembre 1900, p. 838.

La réplique de William Ogilvie, le Commissaire du Yukon, est surprenante : l'ordonnance a été adoptée à la demande du ministre de l'Intérieur.

En apprenant cet état de choses, Newcombe communique avec Smart, le sous-ministre de l'Intérieur, pour connaître les motivations de son ministère. Smart explique que l'ordonnance :

was passed to protect against actions which might be brought in respect of the acts of police officers and others, done under stress of circumstances, which might not possibly be authorized by law, but which were in the general interest of peace and good order in the community. It is considered that it was a wise and proper thing to pass such an Ordinance. The Governor in Council passed a similar one.

It is also considered that the fact that the Yukon council has not authority to legislate in respect of actions against the federal government, would not be sufficient reason for disallowing. That phase of the Ordinance would simply be of no effect<sup>123</sup>.

Malgré cette explication, Mills veut que la question soit révisée par le conseil privé canadien en vue d'en arriver à un amendement éliminant l'injustice de l'ordonnance<sup>124</sup>. Cette réaction de la part de Mills est étonnante puisque les lois provinciales dites injustes sont laissées à leur opération, les gens affectés par celles-ci ayant recours aux législatures les ayant adoptées. Ce procédé différent est nécessaire parce que les gens se disant victimes de cette loi ne peuvent pas demander une rectification du Yukon, celle-ci n'a pas l'autorité d'amender l'ordonnance demandée par le Dominion.

Le prochain cas, une des nombreuses ordonnances commentées en 1901, témoigne exactement de cette inaptitude. En 1901, le Yukon repasse « An Ordinance respecting the legal profession » envers laquelle le Dominion exprime encore de l'animosité. En effet, Mills objecte à cette ordonnance puisque le territoire n'a pas l'autorité de modifier une ordonnance du Dominion. Ceci étant dit, Mills laisse savoir que si le Commissaire cherche à apporter des

---

<sup>123</sup> Jas. A. Smart, « The Deputy Minister of the Interior to the Deputy Minister of Justice », 28 février 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 840.

<sup>124</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 28 mai 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 838.

changements à l'ordonnance du Dominion, puisqu'elle n'est plus conforme aux besoins du territoire, qu'il doit communiquer avec le Dominion<sup>125</sup>.

Concernant « An Ordinance respecting the procedure and practice to be observed in connection with the exercise of the civil jurisdiction of police magistrates appointed under chapter 41 of Dominion Acts of 1901, entitled : 'An Act to amend the Yukon Territory Act, and to make further provision for the administration of justice in the said territory' », Mills réfère une pétition au Commissaire. Cette pétition stipule que la procédure suggérée par l'ordonnance est trop compliquée et ne causera que des retards, un point de vue que Mills partage<sup>126</sup>. Néanmoins, Mills refuse d'intervenir puisqu'il s'agit d'une question locale.

En juillet, Mills reçoit une pétition de George Craig, un sténographe, au sujet de « An Ordinance respecting the appointment of official stenographers and the taking of evidence in courts of justice ». Brièvement, « the ordinance professes to authorize the commissioner of the Yukon Territory to appoint official stenographers of the territorial court and to define the duties of the stenographers and establish fees »<sup>127</sup>. Craig argumente que l'ordonnance diminue les honoraires reçus pour le travail accompli au cours des heures supplémentaires au point où la rémunération pour cet emploi n'est plus attrayante<sup>128</sup>. De plus, Craig doute que le territoire puisse diminuer son salaire s'il est un employé fédéral nommé par le ministre de l'Intérieur.

Après avoir considéré la pétition, W. H. Newlands, un conseiller juridique, réplique pour le Yukon. Selon Newlands, la nomination des sténographes et la détermination de leur salaire est de nature fédérale, mais l'établissement de leurs tâches et la fixation de la rémunération autre que

---

<sup>125</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 28 mai 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 843.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 844.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 843.

<sup>128</sup> George Craig, « Mr. George Craig to the Honourable the Minister of Justice », 9 juillet 1901, dans Gisborne et Fraser, p. 841.

le salaire tombent sous l'établissement des procédures des tribunaux civils, une compétence du Yukon<sup>129</sup>. Newlands ne s'arrête pas là. Il ajoute :

The question, therefore, has been to consider whether the clause is *ultra vires*. If a stenographer can be considered a 'judicial officer' then the Commissioner in Council had no power to pass that section [section 1 de l'ordonnance permettant la nomination des sténographe]. I do not think he can be so considered. None of his duties are judicial : his acts are not discretionary, but merely the mechanical taking down of evidence and transcribing the same. The Governor in Council appoints him, not because he is a judicial officer, but because under section 13 of the Yukon Act he 'may appoint such officers of the court as may be deemed necessary', and to take power to appoint additional stenographers would not conflict with this section<sup>130</sup>.

Il considère donc l'ordonnance *intra vires* puisqu'un sténographe n'est pas un officier judiciaire et l'ordonnance n'est pas nécessairement en conflit avec la 13<sup>e</sup> section de l'Acte du Yukon.

Mills n'est pas d'accord avec ce raisonnement. La nomination des sténographes se fait par le Gouverneur général en conseil et ceux-ci sont sous la compétence du ministère de la Justice<sup>131</sup>. Considérant cet état des choses, Mills recommande le désaveu. Il est important de noter que l'ordonnance n'est pas uniquement désavouée parce qu'elle est *ultra vires*, mais aussi en raison du résultat indésirable auquel elle pourrait mener; comme c'est le cas pour certaines lois provinciales *ultra vires* à l'époque.

L'année suivante, deux ordonnances du Yukon sont commentées par Fitzpatrick. La première, portant sur la création des écoles séparées, demeure en vigueur<sup>132</sup>. Fitzpatrick doute sérieusement la validité de la deuxième ordonnance, « An Ordinance respecting the Importation of and Traffic in Intoxicating Liquors ». Selon son prédécesseur, l'ordonnance est *ultra vires* puisqu'elle ne concerne pas seulement le contrôle et la vente de l'alcool, mais son importation<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> W. H. Newlands, « Report of Mr. H. W. Newlands, legal advisor, Yukon Territory, upon Ordinance No. 26 made at the request of the Deputy Minister of Justice », 21 novembre 1901, p. 842.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 842.

<sup>131</sup> Mills, « Report of the Minister of Justice », 16 janvier 1902, dans Gisborne et Fraser, p. 843.

<sup>132</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 14 septembre 1903, dans Gisborne et Fraser, p. 845.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 846.

Cette dernière provision fait en sorte que Fitzpatrick désavoue l'ordonnance le 23 mars 1904. Malgré ces deux derniers cas de désaveu, les ordonnances *ultra vires* ne sont pas toujours désavouées. En 1903, le Yukon passe « An Ordinance respecting liens in favour of Miners ». Bien que cette ordonnance soit considérée *ultra vires* par un juge du tribunal territorial, Fitzpatrick ne recommande pas le désaveu puisqu'il s'agit d'une ordonnance voulue par le ministre de l'Intérieur<sup>134</sup>.

### **Conclusion**

En somme, les lois provinciales et les ordonnances territoriales touchant les politiques fédérales ou jugées inconstitutionnelles suscitent parfois le désaveu au cours du règne de Laurier. À plusieurs reprises, les ministres de la Justice doivent réfléchir à ces genres de lois et déterminer l'action qui sera prise par le gouvernement. En réalité, les ministres de la Justice doivent donc équilibrer les intérêts du Dominion avec ceux de ses constituantes. Dépendant des circonstances particulières des situations, les ministres désavouent les lois ou les laissent entrer en vigueur. Il ne s'agit pas d'un travail facile d'autant moins que les libéraux tentent d'intervenir le moins possible dans la législation des provinces et des territoires. Néanmoins, le respect des provinces ne doit pas être accompli en sacrifiant les intérêts du Dominion. Ainsi, les lois enfreignant sérieusement une politique fédérale ou dont l'inconstitutionnalité est grave doivent être désavouées pour protéger ces intérêts.

---

<sup>134</sup> Fitzpatrick, « Report of the Minister of Justice », 4 novembre 1904, dans Gisborne et Fraser, p. 846.

## CONCLUSION

L'étude de l'utilisation du désaveu par le gouvernement de Wilfrid Laurier confirme que les propos du Premier ministre quant au désaveu en 1896 et 1918, c'est-à-dire avant et après son temps au pouvoir, ne sont pas trahis par ses actions alors qu'il est au pouvoir. Tout au long de son mandat, Laurier attribue une grande importance à l'autonomie provinciale et la façon dont il exerce le désaveu le démontre. Ceci provient d'une interprétation de l'AANB qui donne une plus grande place aux provinces. En effet, le gouvernement de Laurier tâche de respecter la suprématie des provinces dans leurs compétences tout en assurant que celles-ci n'empiètent pas sur les attributions du Dominion. Cette volonté est manifeste à plusieurs égards, notamment le choix des ministres de la Justice, le refus de désavouer les lois injustes et les cas où le désaveu est exercé par l'administration de Laurier.

L'analyse du désaveu sous Laurier ne peut se faire sans porter un regard sur la période qui précède son arrivée au pouvoir, soit celle de 1867 à 1896. Cette phase antérieure a un impact considérable sur la politique de désaveu des libéraux. En effet, la déviation de la politique établie depuis 1867 par Macdonald fait éclater l'unanimité qui existe alors entre les conservateurs et les libéraux au fédéral. De 1867 à 1881, le désaveu est un veto juridictionnel. À partir de 1881, Macdonald manipule le désaveu et le transforme en un outil lui permettant de renforcer le gouvernement central et de mettre en place la Politique nationale. Les libéraux se portent alors à la défense des provinces assaillies par cette nouvelle réalité. De 1881 à 1887, plus d'une trentaine de lois sont désavouées, un nombre démesuré pour une si courte période de temps. Il s'agit toutefois d'un bouleversement temporaire. Cette thèse rejoint l'idée exprimée par certains chercheurs que l'utilisation du désaveu connaît un fléchissement avant l'élection du

gouvernement de Laurier en 1896<sup>1</sup>. De nombreux facteurs mènent à cette conjoncture, notamment l'opposition des provinces au désaveu, les décisions du CJCP en leur faveur et la réalisation du gouvernement conservateur que ce pouvoir peut encourir des coûts politiques qui dépassent les avantages émanant du désaveu.

La nomination de Mowat et Mills au poste de ministre de la Justice est révélatrice de la direction que prend le gouvernement libéral quant au respect des provinces lorsqu'il arrive au pouvoir. Il s'agit de deux hommes politiques ayant un passé conflictuel public avec le pouvoir de désaveu. Ils se sont surtout opposés à son utilisation excessive lors du deuxième mandat de Macdonald. Mowat et Mills ont mené la contre-attaque contre cette transition. Leur amertume n'est pas nécessairement dirigée envers le désaveu lui-même, mais la façon dont Macdonald l'a manié pour ses motifs politiques sans considérer son impact sur les provinces. Macdonald a rapidement appris que sa décision avait un impact politique nocif et s'est replié. En raison de leur passé avec le désaveu, il est concevable de déduire que Laurier nomme Mowat et Mills à la direction du ministère de la Justice pour déclarer l'attitude de son gouvernement sur la question de l'autonomie provinciale.

L'approche des libéraux envers les lois injustes confirme cette inférence. L'historiographie affirme que Laurier est diligent à ce niveau<sup>2</sup>; cette thèse arrive également à cette conclusion. D'ailleurs, l'injustice ne motive le désaveu d'aucune loi entre 1896 et 1911. Bien que ce genre désaveu se produise pour la dernière fois en 1887, l'arrivée du gouvernement de Laurier assure son bannissement à la catacombe. Le raisonnement des libéraux sur cette question, basé sur leur interprétation de l'AANB, est assez simple : la province possède une liberté législative tant et aussi longtemps qu'elle respecte ses compétences. En d'autres mots, le

---

<sup>1</sup> La Forest, p. 57-58 et Jackson, p. 135.

<sup>2</sup> La Forest, p. 62-66; Wilson, p. 171-172; Martin, p. 82-84 et Kennedy, p. 405.

Dominion ne doit pas intervenir dans les lois provinciales *intra vires* malgré les demandes des pétitionnaires qui se disent perturbés par de telles lois. En effet, les ministres de la Justice avisent les pétitionnaires à plusieurs reprises que leur grief ne peut qu'être réglé par la province elle-même. Cette politique de non-intervention est même appliquée aux lois injustes que le Dominion considère comme sévèrement répréhensibles.

Les cas de désaveu sous le gouvernement de Laurier ne trahissent pas cette doctrine libérale. Au cours de cette période, le désaveu est utilisé par rapport à deux classes de lois : celles qui enfreignent les politiques fédérales et les lois jugées *ultra vires*. Il s'agit donc de lois qui dépassent, selon les libéraux, les compétences des provinces. Ainsi, le désaveu ne signifie pas que le Dominion s'ingère dans les affaires des provinces.

La majorité des lois désavouées pour des motifs politiques sont celles de la Colombie-Britannique contenant des stipulations anti-japonaises. Ces lois déclenchent un véritable conflit. D'un côté se trouve le Dominion qui doit protéger ses intérêts et ceux de l'empire auquel il appartient. À plusieurs reprises, le gouvernement de Laurier affirme que les lois entravent sérieusement la politique du Dominion. Quant au gouvernement de la Colombie-Britannique, il cherche à amadouer ses citoyens avivés en adoptant ces lois qu'il juge *intra vires*. La province se braque donc contre l'interprétation du gouvernement central. Pour le Dominion, cette impasse entre les deux gouvernements l'oblige donc à exercer le désaveu pour protéger ses propres intérêts. Ce même processus est suivi pour l'ensemble des lois enfreignant les autres politiques du gouvernement libéral.

Le même argument, c'est-à-dire que le Dominion doit protéger ses intérêts contre les transgressions législatives des provinces, légitime le désaveu des lois *ultra vires*. Toutefois, le gouvernement de Laurier tente de limiter au minimum le désaveu dans ces cas particuliers puisque la constitutionnalité des lois est ouverte à l'interprétation. D'ailleurs, la majorité des lois

commentées par les ministres de la Justice de 1896 à 1911 sont jugées *ultra vires*, mais seulement huit de celles-ci occasionnent le désaveu. Cet écart est dû au fait que le Dominion ne veut pas trancher la constitutionnalité des lois. Il préfère remettre cette tâche interprétative délicate aux tribunaux. Ainsi, la détermination de la constitutionnalité des lois s'éloigne de la partisanerie politique et de la sphère fédérale – provinciale. Néanmoins, les libéraux désavouent certaines lois et ordonnances *ultra vires* entre 1896 et 1911. Dans l'ensemble, ces décisions sont prises soit parce que la loi est absolument *ultra vires* ou que son entrée en vigueur peut mener à des problèmes sérieux. Bref, le désaveu n'est qu'un dernier recours, un remède à administrer dans les cas extrêmes.

Malheureusement, l'historiographie ne se penche pas nécessairement sur le désaveu des lois *ultra vires* et allant à l'encontre de politiques fédérales sous Laurier. La Forest et Wilson se contentent de dire que le gouvernement libéral n'hésite pas à désavouer des lois entravant sa politique ou des lois *ultra vires* pouvant causer des problèmes aux autres provinces<sup>3</sup>. Ces deux types de désaveu n'infirment toutefois pas le désir des libéraux de respecter les compétences législatives des provinces puisqu'il s'agit de lois dépassant ces compétences. En utilisant le désaveu de cette façon, le Dominion assure que le respect des provinces ne mène pas à l'empiètement des compétences fédérales par les provinces. Autrement dit, il doit y avoir un respect mutuel de leurs compétences respectives entre le Dominion et les provinces. Cette thèse confirme donc l'affirmation de Vipond quant au libéralisme légal<sup>4</sup>. Cette doctrine joue un rôle important dans la politique de désaveu des libéraux de l'époque.

Pour conclure, Laurier ne modifie pas ses principes à l'égard du désaveu peu importe la situation. Autrement dit, qu'il soit chef de l'opposition ou premier ministre du Canada, son

---

<sup>3</sup> La Forest, p. 66-67; Wilson, p. 171-172.

<sup>4</sup> Vipond, « Alternative Pasts », p. 139-140.

opinion sur le désaveu demeure la même : il s'agit d'un pouvoir dévastateur permettant un Dominion de s'immiscer dans les affaires des provinces. Il est donc d'avis que ce pouvoir ne doit être exercé que dans des cas extrêmes. Cette doctrine inflexible fait en sorte que son gouvernement n'utilise jamais le désaveu pour se mêler des compétences des provinces. Sous Laurier, le désaveu des lois provinciales reprend plutôt la forme du veto impérial envers les lois coloniales, c'est-à-dire d'un pouvoir dont l'utilisation doit respecter le principe du gouvernement responsable. Ainsi, son utilisation n'est que justifiable pour protéger les compétences du Dominion.

Ironiquement, la façon dont Laurier se sert du désaveu, un pouvoir qui était considéré comme une caractéristique centralisatrice de la Confédération, démontre le respect que son administration a pour l'autonomie provinciale. Ainsi, les provinces ne doivent plus s'inquiéter de l'ingérence fédérale dans leurs compétences. Enfin, il est possible de conclure qu'à l'égard du désaveu, le gouvernement de Laurier opte pour la conciliation au lieu de la coercition.

## ANNEXE 1

## MÉ MORANDUM SUR LE DÉSAVEU DE JOHN A. MACDONALD

*Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council on the 9th June, 1868.*

DEPARTMENT OF JUSTICE, OTTAWA, 8th June, 1868.

The undersigned begs to submit for the consideration of your Excellency, that it is expedient to settle the course to be pursued with respect to the Acts passed by the provincial legislatures.

The same powers of disallowance as have always belonged to the Imperial Government with respect to the Acts passed by colonial legislatures, have been conferred by the Union Act on the Government of Canada. Of late years Her Majesty's Government has not, as a general rule, interfered with the legislation of colonies having representative institutions and responsible government, except in the cases specially mentioned in the instructions to the governors, or in the matters of imperial and not merely local interest.

Under the present constitution of Canada, the general government will be called upon to consider the propriety of allowance or disallowance of provincial Acts much more frequently than Her Majesty's Government has been with respect to colonial enactments.

In deciding whether an Act of a provincial legislature should be allowed or sanctioned, the government must not only consider whether it affects the interest of the whole Dominion or not; but also, whether it be unconstitutional, whether it exceeds the jurisdiction conferred on local legislatures, and in cases where the jurisdiction is concurrent, whether it clashes with the legislation of the general Parliament.

As it is of importance that the course of local legislation should be interfered with as little as possible, and the power of disallowance exercised with great caution, and only in cases where the law and the general interests of the Dominion imperatively demand it, the undersigned recommends that the following course be pursued:

That on receipt, by your Excellency, of the Acts passed in any province, they be referred to the Minister of Justice for report, and that he, with all convenient speed, do report as to those Acts which he considers free from objection of any kind, and if such report be approved by your Excellency in Council that such approval be forthwith communicated to the provincial government.

That he make a separate report, or separate reports, on those Acts which he may consider:—

1. As being altogether illegal or unconstitutional;
2. As illegal or unconstitutional in part;
3. In cases of concurrent jurisdiction, as clashing with the legislation of the general parliament;
4. As affecting the interests of the Dominion generally:

And that in such report or reports he gives his reasons for his opinions.

That, where a measure is considered only partially defective, or where objectionable, as being prejudicial to the general interests of the Dominion, or as clashing with its legislation, communication should be had with the provincial government with respect to such measure, and that, in such case, the Act should not be disallowed, if the general interests permit such a course, until the local government has an opportunity of considering and discussing the objections taken, and the local legislatures have also an opportunity of remedying the defects found to exist.

All of which is respectfully submitted.

JOHN A. MACDONALD.

*Source : John A. Macdonald, « Report of the Hon. the Minister of Justice, approved by His Excellency the Governor General in Council on the 9th June 1868 », 8 juin 1868, dans Hodgins, p. 61-62*

## Bibliographie

### SOURCES

#### a) Bibliothèque et Archives Canada

##### Bureau du Conseil privé

- Décrets du conseil, 1868-1910, RG2, série A-1-c, vol. 319; C. P. 1392

##### Fonds des premiers ministres

- Wilfrid Laurier, MG26, bobines C877, C880, C882, C883, C885

##### Dossiers du gouvernement du Canada

- RG6, Secrétariat d'État, série A-1, volume 140

#### b) Sources imprimées

Attorney-General of Ontario. *The Answer of the Government of Ontario to the Applications for Disallowance of the Power Legislation of the Session of 1909*, Toronto, Government of Ontario, 1909, 24 p.

BROWNE G. P. *Documents of the Confederation of British North America : a Compilation Based on Sir Joseph Pope's Confederation Documents Supplemented by Other Official Material*, Toronto, McClelland and Stewart, 1969, 377 p.

Canada. Legislative Assembly. *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces*, 3rd. session, 5th Provincial Parliament of Canada, Quebec, Hunter, Rose and Co., 1865.

Canada. Department of Justice, *Memorandum on Dominion Power of Disallowance of Provincial Legislation*, Ottawa, King's Printer, 1938, 83 p.

DCCC, Ottawa, Queen's Printer, 1896-1911.

Department of Customs. *A Compilation of Statutes of the Dominion of Canada Relating in whole or in part to the Assignment of Duties to Officers of Customs*, Ottawa, Department of Customs, 1893, 234 p.

DSPC, Ottawa, Queen's Printer, 1907.

« Minutes of the Interprovincial Conference held at the City of Quebec from the 20th to the 28th October, 1887, inclusively », dans *Dominion Provincial and Interprovincial Conferences*

*from 1887 to 1926/, Conférences Fédérales-Provinciales et Conférences Interprovinciales de 1887 à 1926, Ottawa, King's Printer, 1951, p.*

FITZPATRICK, Charles. *Les écoles du Manitoba : la question du jour*, Québec, 1896, 40 p.

GISBORNE, Francis H. et Arthur A. FRASER. *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1896-1920*, Ottawa, F. A. Acland, 1922, 860 p.

HODGINS, W. E. *Correspondence, Reports of the Ministers of Justice and Orders in Council upon the Subject of Dominion and Provincial Legislation, 1867-1895*, Ottawa, Government Printing Bureau, 1896, 1447 p.

LAYMAN. *A Serious Question : The New Doctrine of Provincial Rights : Reasons Why the Federal Authority Should Resume its old Position*, Canada, S. É. Sept. 1909, 30 p.

OLMSTED, Richard A. *Decisions of the Judicial Committee of the Privy Council relating to the British North America Act, 1867 and the Canadian Constitution 1867-1954*, Ottawa, Queen's Printer, 1954, vol. 1, 739 p.

POPE, Joseph. *Confederation : Being a Series of hitherto Unpublished Documents bearing on the British North America Act*, Toronto, Carswell, 1895, 324 p.

#### c) Journaux

*La Patrie*, 1901

*The Gazette*, 1901, 1909, 1911

*Mail and Empire*, 1899, 1901, 1911

*The Globe*, 1887, 1896-1911

*Daily News-Advertiser*, 1899

*The Daily World/Vancouver Daily World*, 1899, 1902

*London Advertiser*, 1882-1883

*Manitoba Free Press*, 1901

#### **ÉTUDES**

##### Monographies

AJZENSTAT, Janet et Peter J. SMITH. *Canada's Origins : Liberal, Tory or Republican?*, Ottawa, Carleton University Press, 1995, 288 p.

- ARÈS, Richard. *Dossier sur le pacte fédératif de 1867 : la Confédération : pacte ou loi?*, Montréal, Éditions Ballarmin, 1967, 264 p.
- ARMSTRONG, Christopher. *The Politics of Federalism : Ontario's Relations with the Federal Government, 1867-1942*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, 279 p.
- BIGGAR, C. R. W. *Sir Oliver Mowat : a Biographical Sketch*, Toronto, Warwick Brothers and Rutter, 1905, 2 vol.
- BONENFANT, Jean-Charles. *La Naissance de la Confédération*, Montréal, Éditions Leméac, 1969, 155 p.
- BROUILLET, Eugénie. *La négation de la Nation*, Sillery, Septentrion, 2005, 478 p.
- CAIRNS, Alan C. *Constitution, Government, and Society in Canada : Selected Essays*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988, 304 p.
- CON, Harry *et al.*, *De la Chine au Canada : Histoire des communautés chinoises au Canada*, Ottawa, Multiculturalisme Canada, 1984, 375 p.
- CREIGHTON, Donald. *British North America at Confederation*, Ottawa, Queen's Printers, 1963, 104 p.
- CREIGHTON, Donald. *Canada's First Century, 1867-1967*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970, 372 p.
- CREIGHTON, Donald. *John A. Macdonald*, Toronto, Macmillan, 1952-1955, 2 volumes.
- CREIGHTON, Donald. *The Road to Confederation : The Emergence of Canada, 1863-67*, Toronto, Macmillan, 1964, 489 p.
- CRUNICAN, Paul. *Priests and Politicians : Manitoba Schools and the Election of 1896*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, 369 p.
- EVANS, Anna Margaret. *Sir Oliver Mowat*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, 437 p.
- FARR, D. M. L. *The Colonial Office and Canada, 1867-1887*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, 362 p.
- GRIFFIN, Harold. *Radical Roots : The Shaping of British Columbia*, Vancouver, Commonwealth Fund, 1999, 258 p.
- KENNEDY, W. P. M. *The Constitution of Canada*, New York, Russell & Russell, 1938, 628 p.
- LA FOREST, Gerard V. *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, Ottawa, Département de la Justice, 1955, 115 p.

- LEFROY, A. H. F. *Canada's Federal System*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1913, 898 p.
- LEFROY, A. H. F. *A Short Treatise on Canadian Constitutional Law*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1918, 322 p.
- MALLORY, J. R. *Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1954, 204 p.
- MOORE, Christopher. *1867 : How the Fathers made a Deal*, Toronto, McLeland and Stewart, 1997, 279 p.
- MORTON, W. L. *The Critical Years : the Union of British North America, 1857-1873*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, 322 p.
- NELLES, H. V. *The Politics of Development : Forests, Mines & Hydro-Electric Power in Ontario, 1849-1941*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2005, 514 p.
- PALMER, Howard. *Les enjeux ethniques dans la politique canadienne depuis la Confédération*, Ottawa, Société historique du Canada, 1991, 36 p.
- RÉMILLARD, Gil. *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, 553 p.
- ROMNEY, Paul. *Getting it Wrong : How Canadians Forgot their Past and Imperilled Confederation*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, 332 p.
- ROY, Patricia E. *A White Man's Province : British Columbia Politicians and Chinese and Japanese Immigrants, 1858-1914*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989, 327 p.
- ROY, Patricia E. et John Herd THOMPSON. *British Columbia : Land of Promises*, Don Mills, Oxford University Press, 2005, 216 p.
- RUSSELL, Peter H. *Constitutional Odyssey : Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 364 p.
- SAYWELL, John T. *The Office of Lieutenant-Governor : a Study in Canadian Government and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, 302 p.
- SILVER, Arthur I. *The French-Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, 257 p.
- STEVENSON, Garth. *Ex uno plures : Federal Provincial Relations in Canada, 1867-1896*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 401 p.

- VAUGHAN, Frederick. *The Canadian Federalist Experiment : From Defiant Monarchy to Reluctant Republic*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003, 225 p.
- VIPOND, Robert. *Liberty and Community : Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 1991, 249 p.
- WAITE, Peter B. *The Life and Times of Confederation : politics, newspapers and the union of British North America*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 379 p.
- WARD, W. Peter. *White Canada Forever : Popular Attitudes and Public Policy Towards Orientals in British Columbia*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, 207 p.
- WHEARE, K. C. *Federal Government*, New York, Oxford University Press, 1967, 266 p.

### Articles

- EVERY, Donald et Peter NEARY. « Laurier, Borden and a White British Columbia », *Journal of Canadian Studies*, vol. 12, no. 4, été 1977, p. 24-34.
- BRADY, Alexander. « The Critical Problems of Canadian Federalism », *The American Political Science Review*, vol. 32, no. 5, octobre 1938, p. 957-965.
- CHAPUT, Roger. « Le désaveu ou l'annulation des lois provinciales par le gouvernement fédéral », *Revue générale du droit*, 6 (1975), p. 305-320.
- FORSEY, Eugene. « Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867 », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 4, no. 1, février 1938, p. 47-59.
- FORSEY, Eugene. « Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors, 1937-47 », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 14, no. 1, février 1948, p. 94-97.
- GOUIN, Léon-Mercier. « Esquisse du droit constitutionnel », *Revue trimestrielle canadienne*, vol. 4, no. 1, mai 1918, p. 69-76.
- KENNEDY, W. P. M. « The Disallowance of Provincial Acts in the Dominion of Canada », *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3<sup>e</sup> série, vol. 6, no. 1, 1924, p. 81-94.
- LAURIER, Wilfrid. « Le Fédéralisme », *Revue trimestrielle canadienne*, vol. 4, no. 3, novembre 1918, p. 219-221.
- MARTIN, W. M. « The Veto Power », *Canadian Bar Review*, vol. 3, no. 2, février 1925, p. 80-90.

- ROMNEY, Paul. « The Nature and Scope of Provincial Autonomy : Oliver Mowat, the Quebec Resolutions and the Construction of the British North America Act », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 25, no. 1, mars 1992, p. 3-28.
- VIPOND, Robert C. « Constitutional Politics and the Legacy of the Provincial Rights Movement in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, no. 2, juin 1985, p. 267-294.
- VIPOND, Robert C. « Alternative Pasts : Legal Liberalism and the Demise of the Disallowance Power », *University of New Brunswick Law Journal*, vol. 39, 1990, p. 126-157.
- WILSON, L. « Disallowance : The Threat to Western Canada », *Saskatchewan Law Review*, vol. 39, 1975, p. 156-182.

### Thèses

- BIRENBAUM, Jordan. *Canada Instaurata 1867 – Imperial Perceptions of Provincial Autonomy : Rereading the 1867 Confederation Settlement*, thèse de maîtrise, Edmonton, Université d'Alberta, Département de Science politique, 2004, 301 p.
- JACKSON, James A. *The Disallowance of Manitoba Railway Legislation in the 1880's : Railway Policy as a Factor in the Relations of Manitoba with the Dominion, 1876-1888*, thèse de maîtrise, Winnipeg, Université du Manitoba, Département d'histoire, 1945, 142 p.
- LAMOT, Robert Gregory. *The Politics of the Judiciary : The S.C.C and the J.C.P.C. in Late 19th Century Ontario*, thèse de maîtrise, Ottawa, Université Carleton, Département de droit, 1998, 142 p.
- MCMURCHY, Donald John Arnold. *David Mills : Nineteenth Century Canadian Liberal*, thèse de doctorat, Université de Rochester, Département d'histoire, 1969, 650 p.
- MORRISON, J. C. *Oliver Mowat and the Development of Provincial Rights in Ontario : a Study in Dominion-Provincial Relations, 1867-1896*, thèse de maîtrise, Toronto, Université de Toronto, Département d'histoire, 1961, 308 p.