

L'effet de la Confédération sur les dépenses publiques provinciales, ou l'origine du déséquilibre fiscal

Gaétan Migneault

EN PROPOSANT LA CONFÉDÉRATION, ses Pères surent que le projet aurait des effets fiscaux et budgétaires inévitables. Si ses conséquences sur les revenus furent facilement identifiables, celles sur les dépenses furent moins évidentes. En principe, l'union aurait eu un effet neutre sur les provinces dans la mesure où les comptes transférés au fédéral sont aussi dispendieux que les impôts perdus. L'équilibre aurait alors été préservé entre le pouvoir fiscal et les obligations financières des gouvernements. L'impossibilité de quantifier précisément la réduction des dépenses rendit le projet très risqué aux yeux de plusieurs. Ils et elles craignirent l'imposition de conditions financières insoutenables à plus ou moins long terme découlant d'un déséquilibre entre le pouvoir de taxation et les responsabilités provinciales.

Cet article étudie la réaction des politiciens et politiciennes aux conséquences anticipées de l'union sur la situation financière provinciale de la perspective de la plus petite et la plus vulnérable des colonies originales. Il vérifie aussi la mesure dans laquelle la réalité se conforma aux points de vue exprimés avant la Confédération. Les comptes publics illustrent bien la perspicacité des gens ayant affiché des préoccupations par rapport aux effets de la Confédération sur les dépenses provinciales. Le texte illustre que le déséquilibre fiscal fut déjà anticipé en 1867, malgré que rien ne fut fait pour tenter de le remédier. La situation actuelle remonte donc au pacte original, quoiqu'elle ait pu être amplifiée par les développements depuis.

WHEN PROPOSING CONFEDERATION, THE Fathers knew that the project would have an inevitable fiscal and budgetary impact. If its consequences on the revenues were easy to predict, those on the expenditures were not as obvious. In principle, to the extent that the accounts transferred to the Federal authority were of the same magnitude as the loss of revenues, the union's effect on the provinces would have been neutral. That would have maintained the equilibrium between the governments' fiscal authority and budgetary obligations. The inability to precisely quantify the reduction in expenditures made the project very risky to many. They feared the appearance of untenable financial terms following an imbalance between the taxing power and provincial responsibilities.

This paper studies the political reaction to the anticipated effects of the union on the provincial financial situation from the perspective of the smallest and most vulnerable of the original colonies. It also measures the extent to which reality reflects the views expressed before Confederation. The public accounts show the foresight of those concerned about the effect of Confederation on provincial expenditures. This study shows that fiscal imbalance was foreseen already in 1867, although nothing was done to address it. Therefore, the current situation goes back to the original pact, even though developments since may have amplified it.

TABLE DES MATIÈRES

L'effet de la Confédération sur les dépenses publiques provinciales, ou
l'origine du déséquilibre fiscal

Gaétan Migneault

- I. Introduction **627**
- II. Les effets anticipés de la confédération sur les dépenses publiques **630**
- III. Les effets de la confédération sur les dépenses publiques **638**
 - A. Les effets généraux **639**
 - B. Quelques cas spécifiques **644**
 - 1. Les institutions démocratiques **645**
 - 2. Le service de la dette **647**
 - 3. La défense **650**
 - 4. Le tarif à l'exportation du bois **651**
 - 5. L'incarcération des criminels et le lazaret de Tracadie **653**
 - 6. La crise scolaire **657**
- IV. Conclusion **662**

L'effet de la Confédération sur les dépenses publiques provinciales, ou l'origine du déséquilibre fiscal

Gaétan Migneault*

I. INTRODUCTION

Depuis 1867, un débat perdure quant à l'effet que la Confédération ait pu avoir sur des petites provinces comme le Nouveau-Brunswick. D'un côté, certains chercheurs et chercheuses et politiciens et politiciennes (ci-après «politiciens») soutiennent que le sous-développement économique des provinces maritimes est en partie dû aux conditions de l'union favorisant les intérêts du centre¹, alors que de l'autre côté, les auteurs et auteures (ci-après «auteurs») attribuent ce déclin à la situation de la région². Il semble y avoir une corrélation entre le développement économique des nations et leur contexte juridico-institutionnel³, mais ceci explique mal

* L'auteur est membre praticien de l'Association du Barreau du Nouveau-Brunswick. En plus de son diplôme en droit, il détient une formation en économie. Son intérêt pour l'histoire et le droit constitutionnel a mené à la production de plusieurs ouvrages dans le domaine, dont des livres et des articles publiés dans des revues arbitrées.

1 Voir notamment Donald J Savoie, *Visiting Grandchildren: Economic Development in the Maritimes*, Toronto, University of Toronto Press, 2006 aux pp 18-49 [Savoie]; Ernest R Forbes, *The Maritime Rights Movement, 1919-1927: A Study in Canadian Regionalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1979; François-Albert Angers, «L'évolution économique du Canada et du Québec depuis la Confédération» (1967) 21:3a *Revue d'histoire de l'Amérique française* 635; TW Acheson, «The National Policy and the Industrialization of the Maritimes, 1880-1910» (1972) 1:2 *Acadiensis* 3; David Alexander, «Economic Growth in the Atlantic Region, 1880 to 1940» (1978) 8:1 *Acadiensis* 47.

2 Voir notamment Kris Inwood et John Chamard, «Regional Industrial Growth During the 1890s: The Case of the Missing Artisans» (1986) 16:1 *Acadiensis* 101; Kris E Inwood, «Maritime Industrialization from 1870 to 1910: A Review of the Evidence and Its Interpretation» (1991) 21:1 *Acadiensis* 132.

3 Daron Acemoglu et James A Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown Publishers, 2012.

les disparités observées à l'intérieur d'un même État. Dans ce second cas, il faut plutôt étudier la structure administrative du pays et la distribution des pouvoirs parmi ses membres. Plusieurs ouvrages existent à ce sujet de la perspective du gouvernement central⁴, alors que ceux présentant le point de vue provincial sont plutôt rares. Un article récent a abordé l'encadrement légal des termes financiers de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵ en ce qui concerne le Nouveau-Brunswick⁶, mais sans toucher aux dépenses publiques provinciales.

S'il est incontestable que l'union eut un impact négatif sur les revenus du gouvernement du Nouveau-Brunswick⁷, ceci n'implique pas automatiquement une dégradation de sa situation financière. Dans la mesure où la *Loi constitutionnelle de 1867* transféra au gouvernement fédéral les compétences les plus dispendieuses, une réduction des recettes peut avoir été compensée par une baisse correspondante des dépenses. Sinon, la Constitution établit l'incapacité systémique des provinces de pourvoir à leurs propres besoins. L'objectif de ce texte est de vérifier l'effet que le cadre légal confédératif a eu sur les comptes publics provinciaux. Bien que cet exercice soit difficile à mener, car les restrictions au pouvoir de taxation⁸ ne s'appliquent pas au pouvoir de dépenser⁹, notre argument est que le déséquilibre fiscal d'aujourd'hui tire sa source de l'entente constitutionnelle originale. À l'aide des débats législatifs, nous savons qu'il fut même anticipé par certains politiciens, malgré le fait que les Pères de la Confédération ne firent rien pour remédier à ce déséquilibre fiscal. Certains acteurs et actrices (ci-après «acteurs») prévirent les retombées budgétaires, et l'étude des dépenses provinciales avant et après 1867 appuie leur position. Cet enjeu est important surtout pour le Nouveau-Brunswick, plus vulnérable aux termes convenus: la moins peuplée des quatre provinces initiales, elle fut la moins influente et, contrairement à la Nouvelle-Écosse, par exemple, elle ne réussit pas à obtenir une bonification unilatérale de ses conditions financières suite à la Confédération¹⁰. Sa situation actuelle est le résultat direct du texte constitutionnel adopté en 1867.

4 Savoie, *supra* note 1.

5 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, annexe II, n° 5 [*Loi constitutionnelle de 1867*].

6 Gaétan Migneault, «Les relations fiscales Canada—Nouveau-Brunswick de 1867 à 1917» (2014) 60:1 RD McGill 95 [Migneault, «Relations fiscales»].

7 *Ibid* aux pp 101, 120–21.

8 *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 5, arts 53–54, 90, 91(2), 92(2), 121, 125.

9 *Lovelace c Ontario*, 2000 CSC 37 au para 111, [2000] 1 RCS 950 [*Lovelace*].

10 Gaétan Migneault, «Les retombées de la Confédération au Nouveau-Brunswick» (2014) 43:1 *Acadiensis* 157 aux pp 162–66.

Les dépenses publiques sont l'une des préoccupations que les acteurs de l'époque eurent à l'esprit. Par exemple, le 3 décembre 1864, en réponse au projet des Résolutions de Québec soumis par les provinces, le secrétaire d'État aux colonies exprima l'avis que :

Un des points les plus importants du projet est la dépense qu'entraînera le fonctionnement du gouvernement central et des gouvernements locaux. Le gouvernement de Sa Majesté a le ferme espoir qu'on arrivera à régler cette question sans trop augmenter les dépenses globales et sans trop accroître les impôts, ce qui pourrait retarder le développement industriel ou imposer de nouvelles charges au commerce du pays¹¹.

Cette préoccupation fut aussi exprimée au niveau local, comme le démontre une lettre du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick cherchant des directives quant à la façon de donner effet à l'obligation fédérale de construire le Chemin de fer Intercolonial. À son avis, toute législation du parlement impérial compromettrait le rôle du gouvernement fédéral sur le contrôle de ses dépenses¹². Les autorités des deux côtés de l'océan comprirent que le droit ne s'exerce pas en vase clos et que les termes légaux d'une union allaient affecter les responsabilités et les dépenses de chaque ordre de gouvernement. Cette étude vérifie l'interaction entre un document juridique et les opérations de l'une des entités provinciales.

Afin de mieux saisir l'effet de la Confédération sur les dépenses publiques du Nouveau-Brunswick, ce texte propose de procéder en deux étapes. D'abord, il s'arrête aux avis exprimés par les politiciens dans le cadre des débats sur le sujet de l'union. À cet égard, il semble qu'on n'anticipa pas une

11 Lettre de Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies, à Lord Charles Stanley, gouverneur général du Canada (3 décembre 1864), reproduite dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 20^e lég, 1^{re} sess. (1865), annexe X («Correspondence concerning proposals for Inter-Colonial Union, Legislative & Federal») aux pp 28–29 [«Correspondence»]; version française tirée du Sénat du Canada, William F O'Connor, *Rapport présenté en conformité d'une résolution du Sénat à l'honorable président du Sénat par le conseiller parlementaire au sujet de la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et des matières connexes*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, annexe II («Extraits des *Journaux et des Débats parlementaires* des provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, de 1864 à 1869») à la p 27 [*Rapport O'Connor*].

12 Lettre de Sir Arthur Hamilton Gordon, lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, à Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies (27 février 1865), reproduite dans «Correspondence», *supra* note 11 aux pp 34–36.

transformation majeure des responsabilités provinciales¹³. Ensuite, pour bien évaluer les retombées du document juridique, il étudie l'application du libellé de la Constitution par les autorités. Un pouvoir de légiférer n'entraîne pas une obligation d'agir¹⁴. Aussi, un chevauchement de compétences peut préserver le rôle de chaque ordre de gouvernement. Une nouvelle Constitution n'entraîne pas automatiquement un transfert de responsabilité. Les effets risquaient de se concentrer dans des domaines spécifiques, comme la défense et les postes, attribués exclusivement au gouvernement central. Cependant, certaines compétences n'appartenaient pas aux colonies avant la Confédération, étant sous le contrôle de Londres. Une analyse des allocations de dépense immédiatement avant et après 1867 permet ainsi d'apprécier davantage la mesure dans laquelle l'union effectua un transfert des obligations financières. Cette seconde section procède aussi en deux temps. D'abord, elle étudie les effets dans une perspective globale. Ensuite, elle explique cette information générale par l'analyse de six domaines spécifiques associés à la mise en œuvre du libellé de la Constitution.

II. LES EFFETS ANTICIPÉS DE LA CONFÉDÉRATION SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES

En acceptant une structure fédéraliste pour le nouveau pays, les Pères de la Confédération comprirent que l'autorité législative serait divisée entre un gouvernement central et des gouvernements locaux. Chaque palier aurait ses propres responsabilités dans ses sphères respectives en contrôlant ses programmes publics, leurs paramètres, et les fonds à y consacrer, le cas échéant. En contrepartie du pouvoir conféré au parlement fédéral de prélever des deniers par toute mode de taxation¹⁵, les acteurs s'entendirent pour accorder un subside perpétuel à chaque province selon leur population respective en 1861¹⁶, en plus d'une allocation additionnelle d'une décennie au

13 Phillip A Buckner, «The 1860s: An End and a Beginning» dans Phillip A Buckner et John G Reid, dir, *The Atlantic Region to Confederation: A History*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, 360 à la p 376 [Buckner].

14 *Daniels c Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 CSC 12 au para 15, [2016] 1 RCS 99.

15 Voir Report of Resolutions adopted at a Conference of Delegates from the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Colonies of Newfoundland and Prince Edward Island, held at the City of Quebec, 10th October, 1864, as the Basis of a proposed Confederation of those Provinces and Colonies, (25 janvier 1865) Gaz N-B, 19 (résolution 29(5)) [Résolutions de Québec].

16 *Ibid* à la p 21 (résolution 64).

Nouveau-Brunswick¹⁷. «Avec un recensement de 252 047 habitants en 1861, ces termes lui accordaient 264 637,60 \$ annuellement, à peine 30 pour cent des revenus de 1863, en échange d'un sacrifice d'au moins 66 pour cent»¹⁸. Sauf pour diviser les responsabilités constitutionnelles entre les paliers législatifs¹⁹ et définir quelques obligations financières du gouvernement central²⁰, les Résolutions de Québec furent silencieuses sur le sujet des dépenses publiques provinciales²¹; il faut s'en remettre à d'autres sources pour déterminer les effets anticipés de l'union sur les comptes du Nouveau-Brunswick.

La population du Nouveau-Brunswick s'opposa rapidement aux résolutions adoptées à Québec, en octobre 1864. À son retour de la conférence, le gouvernement voulut faire tel qu'indiqué à la résolution 70 et soumettre les termes à l'approbation de l'Assemblée législative, mais une dissension dans le cabinet l'incita plutôt à déclencher des élections générales. Avec la publication du texte de l'entente dans la *Gazette royale* du 25 janvier 1865²², les habitants et habitantes (ci-après «habitants») purent en prendre connaissance avant de s'exprimer au scrutin du printemps. À la consternation de Londres et des provinces voisines, le parti pro-confédératif fut balayé du pouvoir. La réaction de la Grande-Bretagne nous informe qu'elle considéra la défense, à ce moment, comme relevant de sa responsabilité. Dans une lettre du 24 juin 1865 du secrétaire d'État aux colonies, il fut écrit:

Mais il est un aspect sur lequel le gouvernement de Sa Majesté croit devoir particulièrement insister auprès de la législature [du Nouveau-Brunswick]. Vu que *ce pays a toujours manifesté sa volonté de considérer la défense des colonies comme un problème intéressant tout l'Empire*, les colonies doivent

17 *Ibid* (résolution 65).

18 Migneault, «Relations fiscales», *supra* note 6 à la p 101.

19 Résolutions de Québec, *supra* note 15 aux pp 19–20 (résolutions 29, 43).

20 *Ibid* aux pp 20–21. Notamment, les Résolutions de Québec attribuèrent au gouvernement fédéral la responsabilité de payer le salaire des juges des cours supérieures (résolution 33) et de la cour d'amirauté (résolution 36), le salaire des lieutenants-gouverneurs et des lieutenantes-gouverneures (résolution 39), de prendre en charge les dettes provinciales (résolutions 60–63), de payer des subsides aux provinces (résolutions 64–66) et de construire un chemin de fer entre Rivière-du-Loup et Truro (résolution 68).

21 En ce sens, les acteurs rejetèrent la conception de fédération que certains délégués paraissent avoir exprimée au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick à l'effet que les provinces contrôlent toutes leurs dépenses «sauf une proportion à payer aux fins des déboursés fédéraux» (Lettre de Sir Arthur Hamilton Gordon, lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, à Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies (12 septembre 1864), reproduite dans «Correspondence», *supra* note 11 à la p 13; version française tirée du *Rapport O'Connor*, *supra* note 11, annexe II à la p 92).

22 Résolutions de Québec, *supra* note 15.

reconnaître au gouvernement de la métropole le droit, voire l'obligation, de réclamer formellement, et, en toute justice, d'autorité les mesures les plus opportunes qu'il juge devoir être prises par les colonies afin d'assurer leur propre défense [nos italiques]²³.

Ce dernier avait déjà exprimé l'avis, le 12 avril 1865, que «le Nouveau-Brunswick, en tant que province distincte, n'est pas en état, semble-t-il, de prendre des mesures convenables pour sa propre défense»²⁴. Ainsi, sur ce sujet, les effets anticipés de la Confédération sur les dépenses provinciales furent négligeables puisque les Résolutions transférèrent directement de Londres au gouvernement central la responsabilité sur la «milice, le service militaire et naval, et la défense du pays» [notre traduction]²⁵. Londres se réserva longtemps aussi la compétence sur l'amirauté²⁶ et les relations extérieures²⁷, deux autres domaines attribués au parlement fédéral en vertu des Résolutions de Québec²⁸.

Cela étant dit, à l'exception du pouvoir de dépenser, le pouvoir exécutif suit habituellement l'autorité législative²⁹. En ce sens, un gouvernement agit généralement à l'intérieur des sphères de compétences lui étant réservées, incluant les dépenses correspondantes. Une étude des Résolutions de Québec permet donc aux politiciens de l'époque d'anticiper les obligations financières des provinces sous le régime proposé. En effet, à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, les parties abordèrent l'enjeu des responsabilités locales. Une première analogie, invoquée aussitôt que le 12

23 Lettre de Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies, à Sir Arthur Hamilton Gordon, lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick (24 juin 1865), reproduite dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 20^e lég, 2^e sess et 21^e lég, 1^{re} sess, (25 juin 1866) à la p 103 [*Journal 1866*]; version française inspirée du *Rapport O'Connor*, *supra* note 11, annexe II à la p 45.

24 Lettre de Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies, à Sir Arthur Hamilton Gordon, lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick (12 avril 1865), reproduite dans *Journal 1866*, *supra* note 23, (25 juin 1866) à la p 109; version française tirée du *Rapport O'Connor*, *supra* note 11, annexe II à la p 110.

25 Résolutions de Québec, *supra* note 15 à la p 19 (résolution 29(13)).

26 Voir *Colonial Courts of Admiralty Act*, 1890 (R-U), 53 & 54 Vict, c 27, arts 3-4; Arthur J Stone, «Canada's Admiralty Court in the Twentieth Century» (2002) 47:3 RD McGill 511.

27 Voir *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753 à la p 802, 34 Nfld & PEIR 1; *Renvoi relatif au plateau continental situé de Terre-Neuve*, [1984] 1 RCS 86 à la p 99, 5 DLR (4^e) 385.

28 Résolutions de Québec, *supra* note 15 à la p 20 (résolutions 30, 36).

29 Voir notamment *R c Hauser*, [1979] 1 RCS 984 aux pp 993-96, 16 AR 91; PG (*Can*) c *Transports Nationaux du Can, Ltée*, [1983] 2 RCS 206 aux pp 219-21, 223-26, 49 AR 39; *R c Wetmore*, [1983] 2 RCS 284 aux pp 291, 298-99, 303-05, 2 DLR (4^e) 577; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Ministre de la Justice)*, 2001 CFPI 239 aux para 119-41, 194 FTR 181.

septembre 1864 pour décrire le nouveau statut des provinces, fut celle des «mere Municipalities»³⁰, en relation à l'ampleur des fonctions leur étant attribuées. L'idée fut reprise en Chambre lors du débat sur la résolution en opposition à la Confédération³¹. Le 30 mai 1865, un député exprima un avis similaire lorsqu'il affirma :

What would we have been had Confederation taken place under this scheme? Would we have been a Province? certainly not. O, it is said we can have a local legislature; so we could, and its powers would be confined to making laws to prevent cows from running on the commons, providing that sheep shall wear bells, and to issue tavern licences³².

Il fut admis que certains chefs de dépenses seraient échangés entre les paliers gouvernementaux³³, mais sans nécessairement avoir un effet sur la taille de la fonction publique. En empruntant les propos de ses collègues, le premier ministre Smith expliqua :

It is said now that our Legislature is too small to work out the principles of Responsible Government; for after it is divided into two parties it is difficult to find men competent to discharge the duties of these offices. Let us imagine this Legislature reduced to a mere Municipality. Would any man of talent accept a seat in it? And this Legislature would have to keep up all the officers in the Government, as they have now in conducting the administration of the country. To do what? To issue *Tavern Licences and fix bells on sheep*, as the hon. member from York has remarked [nos soulèvements, italiques dans l'original]³⁴.

Ainsi, selon cet avis, malgré une réduction dans les responsabilités provinciales, seule la nature du travail serait modifiée, et non la quantité. Les mêmes propos furent repris en Chambre à la suite de l'élection de 1866

30 Lettre de Sir Arthur Hamilton Gordon, lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, à Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies (12 septembre 1864), reproduite dans «Correspondence», *supra* note 11 à la p 13.

31 *Reports of the Debates of the House of Assembly of the Province of New Brunswick, During the Session of 1865*, 20^e lég, 1^{re} sess, (1 juin 1865) à la p 116 (l'honorable M Hatheway: «If this Confederation Scheme had been carried, it would have brought our Legislature down to a mere municipality, and no man of any standing would have accepted a seat in it») [*Reports of the Debates of 1865*]; *ibid.*, (3 juin 1865) à la p 129 (M McClellan).

32 *Ibid.*, (30 mai 1865) à la p 111 (M Needham).

33 *Ibid.*, (31 mai 1865) à la p 114 (l'honorable M Anglin: «We were told that we were to be relieved from a number of things, as if we were some pauper on bended knee supplicating the assistance of some wealthy neighbor»).

34 *Ibid.*, (1 juin 1865) à la p 119 (l'honorable M Smith).

et la présentation d'une résolution visant la nomination d'une délégation pour accomplir l'union³⁵.

Le parti favorable à la Confédération s'exprima aussi sur les effets de l'union par rapport à la situation financière du Nouveau-Brunswick. D'abord, il fut dit, le 5 juin 1865:

*While I am not prepared to say that our local expenditure would not be increased, I do not believe they would increase to the extent that has been said. The general government would have to deal with general and large matters, and the time occupied in their discussion would be shorter than now, and the same in the local legislatures, where they would only discuss local matters; and, while the expense would be, perhaps, somewhat increased, a great saving would be made in the time occupied in Session [nos italiques]*³⁶.

Ce député tenta auparavant de peindre un portrait de la situation financière en mélangeant les revenus et les dépenses à des scénarios hypothétiques³⁷. Il se reprit à cette occasion quoiqu'il ne sembla pas y inclure tous les chefs de dépenses provinciales dans son évaluation:

The hon. President further says that according to the amount given to roads and bridges in Canada we should only get \$15,000 for the same purpose. This was met and answered by Mr. Steadman at Salisbury, but I will show that by the eighty cents a head arrangement we should get more.

LOCAL INCOME FOR NEW BRUNSWICK IN CONFEDERATION

Subsidy from General Gov't,	\$201,600
Export Duty and Council Revenue,	90,000
Supreme Court Fees,	4,600
Auction Duties,	800
Interest on difference between real debt and assumed debt,	65,000
	\$361,800

35 *Reports of the Debates of the House of Assembly of the Province of New Brunswick, During the Second Session of 1866*, 21^e lég, 1^{re} sess, (26 juin 1866) à la p 22 (M Smith):

It will not be worthy of the best minds of our country to come here, for this Assembly will dwindle down to a mere municipality. [...] There are others here who have given their time to the public without receiving an equivalent. My hon. friend Mr. Kerr has never received a dollar; what object can he have in continuing a member of the Legislature which would have no more to do than the corporation of the City of St. John) [*Reports of the Debates of 1866*].

36 *Reports of the Debates of 1865*, *supra* note 31, (5 juin 1865) à la p 134 (M McMillan).

37 *Ibid.*, (31 mai 1865) à la p 112 (M McMillan). Voir aussi *Reports of the Debates of 1866*, *supra* note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley); *ibid.*, (28 juin 1866) à la p 33 (l'honorable M Tilley).

In case the debt is increased to
the amount assumed then we get
\$63,000 for ten years.

Civil list,	\$30,000	
Legislative Expense,	30,000	
Fisheries,	700	
Agriculture,	10,000	
Penitentiary,	6,000	
Lunatic Asylum,	16,000	
Public Health,	4,800	
Pensions,	1,000	
Judicial expense,	8,800	
Emigration,	1,000	
Unforeseen expense,	2,000	
	\$109,300	\$109,300
Balance left for our Schools, Roads and Bridges,		\$251,500

This is a much larger sum than we have given this year³⁸.

Bien qu'il soutienne la possibilité que les dépenses locales augmentent dans l'union, il produisit ce tableau pour démontrer que les fonds disponibles pour les écoles et les routes seraient supérieurs. Toutefois, rien ne fut dit de l'accroissement des dépenses avec l'inflation et l'expansion démographique. Le facteur déterminant réside dans la prise en charge de la dette publique, évaluée à 5 702 991\$ en 1863³⁹, avec un frais de 90 000£ par année⁴⁰, ou 354 000\$ en argent local⁴¹. Le revenu de 65 000\$ indiqué dans le tableau correspond approximativement à l'intérêt au taux de 5% sur la différence entre 5 702 991\$ et le plafond de 7 000 000\$ fixé à la résolution 62 adoptée à Québec.

En se plaçant dans les souliers de ces députés réunis en 1865, selon les comptes publics, le revenu du gouvernement du Nouveau-Brunswick tiré des tarifs douaniers en 1864 s'éleva à 743 315\$⁴². Cet argent allait devenir la propriété du gouvernement fédéral en échange d'un subside de

38 *Reports of the Debates of 1865, supra* note 31, (5 juin 1865) à la p 136 (M McMillan).

39 *Ibid.*, (2 juin 1865) à la p 123 (M Connell).

40 *Ibid* aux pp 121–22 (M Connell: «we would be relieved of our debt on which we now pay about £90,000 a year interest»); *ibid.*, (5 juin 1865) à la p 134 (M Kerr).

41 *Reports of the Debates of 1866, supra* note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley: «The interest on our debt this year is \$354,000, but in the Union they take this off our shoulders, and pay \$420,000 on the debt of \$7,000,000»).

42 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts for the year 1864» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 20^e lég, 1^{re} sess, (1 janvier 1865), annexe I à la p 150 [Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1864»].

201 637,60\$⁴³. Cependant, la perte de 541 677,40\$ devait être compensée par une réduction des dépenses publiques. Le seul frais de la dette s'élevait à 354 000\$, tel que déjà mentionné, alors que les économies correspondant au salaire des juges et du lieutenant-gouverneur furent estimées à 23 000\$⁴⁴. Les dépenses associées aux officiers de douane, à la poste, aux ports, à la navigation et à la milice allaient s'ajouter à ces économies. En effectuant un calcul linéaire, sans tenir compte de la perte d'économies d'échelle associée à la réduction de la fonction publique, la diminution de revenu serait compensée en bonne mesure, mais pas totalement, par la réduction des dépenses. De plus, les Résolutions de Québec ne prévirent rien pour l'augmentation inévitable des dépenses provinciales à moyen et long terme⁴⁵: tout équilibre budgétaire ponctuel atteint à l'union, le cas échéant, allait disparaître avec l'augmentation des coûts liés à l'accroissement démographique ou à l'inflation.

Quant à l'analogie invoquée comparant les gouvernements provinciaux à des municipalités, un député favorable à l'union exprima l'avis que: «It has been said that under Confederation we should dwindle down to a mere municipality, yet this Session only two measures have come before us—the Treasury Note Bill and the Post Office Bill—that would not be discussed in the local legislature»⁴⁶. Ce propos fut repris en des termes similaires par un membre du gouvernement favorable à l'union lors de la deuxième session de 1866:

The hon. member stated that it was probable our Local Legislature would be left without any powers, and dwindle down so low that its action would be a mere farce. Now, whatever may be the opinion of the hon. member with regard to this Legislature, or of Mr. Brown in reference to the Local Government of Upper Canada, *I believe that our Constitution will remain just as it is*. It is a fact that out of the whole number of Bills passed by this Legislature in 1864, all but seven would have come before us in Confederation, and all but three during the last Session. No, the work to be performed will not dwindle down to insignificance [nos italiques]⁴⁷.

43 Cette somme correspond au subside de 0,80 \$ pour chacun des 252 047 habitants selon le recensement de 1861.

44 *Reports of the Debates of 1866*, supra note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley).

45 *Reports of the Debates of 1865*, supra note 31, (30 mai 1865) à la p 111 (M Needham); *ibid.*, (1 juin 1865) à la p 119 (l'honorable M Smith); *ibid.*, (3 juin 1865) à la p 130 (M Otty); *ibid.*, (3 juin 1865) à la p 134 (M Wetmore).

46 *Ibid.*, (5 juin 1865) à la p 135 (M McMillan).

47 *Reports of the Debates of 1866*, supra note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley).

Il paraît au moins y avoir un accord entre les deux partis sur le point souligné, car le chef des opposants fut aussi d'avis que la législature «would have to keep up all the officers in the Government, as they have now in conducting the administration of the country»⁴⁸. Le désaccord, s'il en eut un, se situa au niveau de la qualité du travail restant, plutôt que sur sa quantité. Les opposants et opposantes anticipèrent une modification de la nature des responsabilités provinciales, contrairement au parti favorable. En revanche, d'autres partisans et partisanes de l'union ne virent aucun problème avec la disparition de l'Assemblée locale⁴⁹.

Les académiciens et académiciennes ayant étudié le sujet depuis partagent l'avis qu'on anticipa un effet minimal de la Confédération sur les obligations financières des provinces par rapport à leur statut antérieur. L'un d'eux explique la situation dans les termes suivants :

When Tilley returned to New Brunswick, he insisted that only five of the fifty-nine acts passed by the New Brunswick legislature in the previous session would be found *ultra vires* of the provincial government under the proposed division of power and that the only power to be surrendered to Ottawa would be control over the Post Office. It is easy to assume that such statements were calculated to deceive, but Tilley and his colleagues may indeed have believed that what they were creating was a government whose primary function was not to supersede the existing colonial governments but to take on new responsibilities that those governments were incapable of performing. If the Maritime Fathers of Confederation can be condemned, it should be for agreeing to a series of financial agreements that would leave the provinces with insufficient resources to carry out their remaining responsibilities⁵⁰.

Sur ce point, comme les passages précités l'illustrent, les politiciens semblèrent d'accord que la fonction publique et la constitution locales resteraient les mêmes après l'union. En fait, le parti favorable à la Confédération ne fut pas convaincu qu'elles entraîneraient des économies. Cela dit, aucun des scénarios discutés ne tint compte d'imprévus, de complications ou de conflits dans la mise en œuvre des termes convenus et, en ce sens, ils peuvent tous avoir surévalué les bénéfices anticipés. Cependant, même selon les

48 *Reports of the Debates of 1865, supra* note 31, (1 juin 1865) à la p 119 (l'honorable M Smith).

49 *Reports of the Debates of 1866, supra* note 35, (28 juin 1866) à la p 39 (M Stevens: «Suppose our Local Legislature were to fall into comparative insignificance, must one sacrifice this grand idea for the sake of a Local Legislature?»).

50 Buckner, *supra* note 13 à la p 376.

meilleurs scénarios, les termes convenus à Québec en 1864 n'allaient pas nécessairement alléger les responsabilités financières de la province, bien qu'ils allassent réduire significativement ses revenus. Déjà à ce moment, un déséquilibre devait transpirer de la constitution proposée, quitte à voir la manière dont elle serait mise en œuvre. Une application généreuse des termes aurait pu alléger le fardeau. Les comptes publics révèlent que l'union eut un effet minimal sur les dépenses provinciales du Nouveau-Brunswick et que les conflits entre gouvernements éliminèrent une bonne partie des bénéfices anticipés.

III. LES EFFETS DE LA CONFÉDÉRATION SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES

Évidemment, à la mesure de l'importance du projet à l'étude⁵¹, un bon nombre des arguments recensés à la section précédente cherchèrent à épater la galerie. Ancrées sur leur position, les parties n'hésitèrent pas à utiliser des arguments parfois contradictoires pour rallier la population à leur point de vue. Notamment, les opposants et opposantes à la Confédération alléguèrent à la fois une contraction du gouvernement provincial en simple municipalité, tout en soutenant un effet minimal sur les dépenses publiques. Le parti favorable, quant à lui, promit des comptes publics plus sains, tout en concédant des obligations provinciales intactes. Aucune image claire ne ressortit de ces débats, mais il semble y avoir eu consensus que la Confédération aurait peu d'effet sur les opérations du Nouveau-Brunswick. Il revint aux habitants de trier parmi tous les scénarios circulés. Avec l'avantage du temps, nous savons aujourd'hui que l'union n'a pas transformé les provinces en simples municipalités. En droit, elles possèdent tous les attributs d'un gouvernement souverain dans leurs sphères de compétences⁵².

Aujourd'hui, nous savons que les programmes provinciaux ont pris des proportions inégalées, depuis 1867, avec des domaines en pleine expansion,

51 Voir Peter B Waite, *The Life and Times of Confederation, 1864-1867: Politics, Newspapers, and the Union of British North America*, 2^e éd, Toronto, University of Toronto Press, 1962 aux pp 3-4:

Confederation was a great public issue and its ramifications were considerable. It fired the imagination of many men, editors not least, as newspapers from Newfoundland to Vancouver Island bear witness. Its very existence as an issue common to all provinces helped to bring their problems within a common understanding. Confederation was literally a national issue, the first and the greatest that British North Americans had to face.

52 *The Liquidators of the Maritime Bank of Canada v The Receiver-General of New Brunswick*, [1892] UKPC 34, [1892] AC 437.

comme la santé, les services sociaux et l'éducation. Les domaines fédéraux n'ont pas crû au même rythme. Ces obligations furent jointes à un pouvoir fiscal limité, dans le premier cas, et illimité, dans le second. Ceci amplifia le déséquilibre fiscal, en combinant des responsabilités constitutionnelles supérieures ou inférieures au pouvoir de taxation disponible⁵³. Toutefois, il est injuste de juger les effets de la Confédération sur les dépenses publiques en fonction de développements imprévisibles de ses auteurs. Pour cette raison, ce texte se concentre sur la période contemporaine à l'union, celle ayant pu être anticipée par les politiciens. Cette étude se fait en deux temps. D'abord, avec les comptes publics immédiatement avant et après l'union, une comparaison globale est tracée entre les chefs de dépenses du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ensuite, quelques cas précis illustrent les effets variés de la Confédération sur les matières provinciales.

A. Les effets généraux

La Confédération eut un effet immédiat sur les finances publiques du Nouveau-Brunswick avec une chute substantielle des revenus provinciaux⁵⁴. Cette conséquence fut bien anticipée par les politiciens de l'époque. Cependant, comme expliqué à la section précédente, ils furent plus équivoques quant aux effets sur les dépenses, à l'exception de certains changements clairement identifiables, comme le salaire des juges, la défense et le service postal. Avec l'avantage du temps et de la disponibilité des comptes publics, nous pouvons aujourd'hui comparer les dépenses provinciales immédiatement avant et après la Confédération afin d'évaluer les retombées de l'union. Ceci permet de voir non seulement si l'éventail des programmes gouvernementaux changea après 1867, mais aussi la mesure dans laquelle les fonds attribués à des chefs précis augmentèrent ou diminuèrent.

Aux fins de cet exercice, les comptes publics publiés annuellement en annexe du journal de l'Assemblée servent à comparer les dépenses provinciales avant et après la Confédération. L'objectif est de choisir deux années de référence permettant d'écarter les fluctuations dues à des facteurs autres

53 Voir Canada, Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport de la commission royale entre le Dominion et les provinces*, vol 1, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940; Canada, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981 aux pp 31-44; A Milton Moore, J Harvey Perry et Donald I Beach, *Le financement de la fédération canadienne: Le premier siècle*, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1966 aux pp 1-17 [Moore, Perry et Beach].

54 Migneault, « Relations fiscales », *supra* note 6 aux pp 101, 121.

que l'union. Puisque les programmes gouvernementaux changent selon les priorités des partis au pouvoir et que le coût d'un même programme tend à croître avec l'inflation, les années les plus rapprochées de l'événement sont choisies, c'est-à-dire 1866 et 1868. L'année 1867 est évitée puisque la *Loi constitutionnelle de 1867* entra en vigueur le 1^{er} juillet, à l'intérieur de l'année fiscale s'étalant à l'époque du 1^{er} novembre au 31 octobre. En choisissant deux années rapprochées, on minimise les effets de l'inflation sur le coût des programmes et on réduit les chances de grandes transformations philosophiques dans leur livraison. Cela étant dit, puisque les années 1865 et 1866 furent politiquement très instables, sans compter la menace posée par les Fénians à la frontière en 1866, l'année financière se terminant le 31 octobre 1864 est aussi utilisée aux fins de comparaison. Lors des débats de 1865, les données de 1864 furent les dernières disponibles aux politiciens.

Le tableau suivant, dont l'information est tirée des comptes publics, présente le montant associé aux principaux chefs de dépenses provinciales en 1864⁵⁵, 1866⁵⁶ et 1868⁵⁷. Les sommes se limitent aux dépenses opérationnelles du gouvernement; le remboursement de dettes, de créances ou d'autres obligations du genre ne sont pas tenues compte. Toutefois, puisqu'il fut un enjeu important lors des débats, le montant de l'intérêt sur la dette est inclus sur une ligne séparée. Les données sont divisées en trois catégories selon le partage de compétence applicable: 1) les dépenses relevant des provinces au haut, 2) les champs partagés au centre, et 3) au bas les dépenses attribuées aux sphères fédérales après 1867. Il faut noter, comme reconnu dans l'arrêt *Lovelace*⁵⁸, que les provinces peuvent dépenser dans des domaines réservés au Parlement canadien. Par exemple, le Nouveau-Brunswick peut être propriétaire de navires, même si la navigation est règlementée ailleurs. Ainsi, un transfert d'autorité n'implique pas nécessairement l'élimination des déboursés associés.

55 Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1864», *supra* note 42 aux pp 48–50, 225.

56 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts for the year 1866» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 21^e lég, 2^e sess, (1 janvier 1867), annexe I aux pp 13–44.

57 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the year 1868» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 21^e lég, 4^e sess, (1 février 1869), annexe I aux pp 74–76.

58 *Supra* note 9.

TABLEAU 1 : DÉPENSES DU NOUVEAU-BRUNSWICK SELON LES CATÉGORIES
(POUR LES ANNÉES FISCALES SE TERMINANT LE 31 OCTOBRE 1864,
1866 ET 1868)

Chefs de dépenses	Années fiscales se terminant le 31 octobre		
	1864	1866	1868
Gouvernement et législature	131 215,79 \$	169 650,23 \$	75 160,16 \$
Justice et pénitencier	21 097,28 \$	22 687,76 \$	9 208,64 \$
Éducation	114 247,33 \$	116 192,11 \$	159 960,84 \$
Santé	20 620,00 \$	24 340,00 \$	27 579,24 \$
Travaux publics	128 825,45 \$	121 976,65 \$	183 743,96 \$
Agriculture	12 584,00 \$	12 737,80 \$	12 959,37 \$
Chemin de fer	38 106,39 \$	80 215,50 \$	173 264,57 \$
Immigration	1 000,80 \$	400,00 \$	84,22 \$
Pêches	2 265,17 \$	2 627,50 \$	869,67 \$
Défense	14 534,76 \$	150 827,37 \$	1 756,00 \$
Hôpitaux de la marine	2 643,37 \$	7 290,71 \$	418,06 \$
«Indiens»	1 620,00 \$	1 627,10 \$	80,00 \$
Navigation	17 816,78 \$	19 883,57 \$	4 552,29 \$
Bureau de poste	24 400,00 \$	22 400,00 \$	—
Imprévus et autres	2 945,07 \$	8 908,62 \$	8 903,95 \$
Total	533 922,19 \$	761 764,92 \$	658 540,97 \$
Intérêts sur la dette	361 448,98 \$	358 382,51 \$	—

Afin de rendre la présentation uniforme entre les années, il fallut regrouper certains comptes. Notamment, avant 1867, une entrée des comptes publics annonçait simplement «Civil List», englobant les frais de plusieurs offices, dont celui du lieutenant-gouverneur. Cette rubrique disparut après l'union et les comptes publics listèrent plutôt des départements de l'exécutif. De plus, puisque l'objectif est de vérifier l'effet de la Confédération sur les affaires de la province, aucune information n'est produite en ce qui concerne les autorités municipales ou de comté. À tout événement, le Nouveau-Brunswick a maintenu sa compétence sur les gouvernements locaux après 1867⁵⁹ et nous supposons que l'union eut un effet négligeable sur eux.

Sauf pour les dépenses associées au chemin de fer, à la défense, aux hôpitaux de la marine et aux imprévus, dont les sommes furent plus du double en 1866 qu'en 1864, les autres chefs de dépenses furent relativement stables d'un exercice à l'autre. En comparant l'information à celle de l'année 1863⁶⁰, lorsque le montant attribué à la défense s'éleva à 13 275,71\$, le montant de

59 *Loi constitutionnelle de 1867, supra* note 5, art 92(8).

60 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts for the year 1863» dans *Journal*

1866 de plus de 150 000\$ paraît inhabituel. Ainsi, lorsque la Confédération fut débattue en Chambre en 1865, le gouvernement put s'attendre au moins que l'ensemble ou une partie des coûts associés à la défense, aux hôpitaux de la marine, aux « Indiens », à la navigation et au bureau de poste soient absorbés par la nouvelle entité fédérale, c'est-à-dire environ 61 000\$. Puisque l'obligation de payer le salaire du lieutenant-gouverneur et des juges revint aussi au gouvernement central, la province put en plus espérer une réduction des dépenses sous les deux premières rubriques, en plus des frais associés à la perception des tarifs douaniers⁶¹. En tout, en 1865, ces chefs de dépenses offrirent des économies annuelles aux alentours de 90 000\$ à 100 000\$, soit entre 17 et 19% du budget global de 1864, excluant les intérêts sur la dette.

Comme anticipé, les principaux effets de la Confédération sur les dépenses publiques provinciales furent observés surtout sur les chefs de dépenses assignés exclusivement au Parlement canadien et sur la taille du gouvernement. À l'exception de l'immigration et des pêches, deux champs partagés, les déboursés dans la plupart des autres domaines restèrent relativement intacts, avec une augmentation notable pour les travaux publics et le chemin de fer. Globalement, en excluant les frais de la dette pris en charge par le gouvernement fédéral en 1867, entre 1866 et 1868 il y eut une réduction du budget provincial de plus de 100 000\$, ou environ 14%. En revanche, pendant la même période, la réduction des revenus fut de l'ordre de 620 000\$, ou environ 50%.

Cela dit, quelques entrées du tableau paraissent inhabituelles. Notamment, le saut des dépenses militaires de 15 000\$ en 1864 à 150 000\$ en 1866 est considérable. En 1863, ce compte s'élevait à 13 275,71\$. La somme de 1866 correspond à la menace des Fénians, au temps de la seconde élection référendaire, et elle fut ainsi exceptionnelle. Un autre montant suspect est la réduction considérable des dépenses gouvernementales de 1866 à 1868, passant de 170 000\$ à 75 000\$. Les données pour les années 1870⁶²

of the House of Assembly of the Province of New Brunswick, 19^e lég, 3^e sess, (1 janvier 1864), annexe I aux pp 47-49.

61 Voir *An Act to consolidate and amend the Laws relating to the collection and protection of the Revenue of this Province*, SN-B 1852 (15 Vict), c 28.

62 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the year 1870» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 1^{re} sess, (14 février 1871), annexe I aux pp 82-83 [Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1870»].

et 1875⁶³ révèlent des montants du même ordre que 1868, c'est-à-dire respectivement 73 126,47\$ et 88 881,22\$, ce qui suggère l'impact actuel de l'union sous cette rubrique. Notez que le frais pour l'administration de la justice en 1868 exclut le coût du pénitencier provincial, contrairement au montant correspondant de 1864 et de 1866. Comme il est discuté à la partie III-B-5 de cet article, un long litige au sujet de l'incarcération des criminels et criminelles (ci-après «criminels») opposa la province au gouvernement canadien, menant jusqu'à un renvoi à la Cour suprême du Canada. Après le 1^{er} mai 1873⁶⁴, ces délinquants et délinquantes (ci-après «délinquants») durent être confinés à la prison provinciale, imposant au Nouveau-Brunswick des frais additionnels non comptabilisés dans le tableau. À la lumière de ces observations, la réduction anticipée des dépenses en 1865 de 17 à 19% paraît être une évaluation généreuse et la réduction actuelle de 14% une évaluation plus réaliste.

Cette section démontre que, sauf pour l'absorption de la dette et des intérêts associés, la Confédération eut un effet mineur sur les responsabilités provinciales. Les dépenses en agriculture, en éducation, en santé et sur les travaux publics (incluant les routes) gardèrent une tendance générale à la hausse, tout en maintenant leur ordre de grandeur. En fait, si les dépenses militaires de 1866 eurent été à leur niveau habituel, c'est-à-dire environ 15 000\$, l'union n'aurait eu aucun effet sur les dépenses budgétaires du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, cette information appuie l'avis des politiciens que les services provinciaux resteraient relativement intacts après l'union. Dans ces circonstances, l'intention principale des auteurs de la Constitution ne fut pas de substituer le fédéral aux provinces en matière de dépenses, contrairement à ce qui se fit en matière de revenus. Ils appliquèrent ainsi une formule légale en sachant qu'elle allait créer un déséquilibre entre les fonds et les responsabilités de la province. De plus, ils négligèrent l'accroissement inévitable des dépenses au fil des

63 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the year 1875» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 23^e lég, 2^e sess, (12 février 1876), annexe I aux pp 87-88 [Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1875»].

64 Cette date fut repoussée par la suite jusqu'en 1879 (voir notamment *Acte à l'effet de proroger l'acte passé dans la trente-troisième année du règne de Sa Majesté*, intitulé: «Acte pour amender l'Acte des Pénitenciers de 1868», LC 1873, c 52, art 1 [Acte à l'effet de proroger]; *Acte concernant les Pénitenciers et leur inspection, et pour d'autres fins*, LC 1875, c 44, art 68 [Acte concernant les Pénitenciers]; *Acte pour amender la section soixante-dix-huit de «l'Acte des Pénitenciers de 1875»*, LC 1878, c 20, art 1 [Acte pour amender]).

années et les conflits dans la mise en œuvre des termes de l'union. Les événements qui suivirent 1867 révèlent une panoplie de difficultés dont peu jouèrent en faveur de la province.

B. Quelques cas spécifiques

La sous-section précédente fournit un portrait des montants attribués aux principaux chefs de dépenses du gouvernement du Nouveau-Brunswick immédiatement avant et après la Confédération. Comme anticipé, certains comptes passèrent au fédéral, mais les responsabilités provinciales restèrent relativement intactes alors que les revenus s'effondrèrent. Ceci plaça les autorités provinciales dans une situation précaire dès les premiers jours de l'union. Une délégation établie pour étudier la question résuma la situation déjà en 1871 :

no new items had been added to the public expenditure since Confederation; that precisely the same services, now a charge on the local Government, had for years existed before Confederation,—indeed ever since the establishment of Responsible Government, and were contemplated by the Union Act in the distribution of the legislative and general powers of the Dominion Parliament and the local Legislature, and had not been made any more expensive than the exigencies of each case demanded as the Province progressed. That for the support of *all* these, the terms of the Union Act were intended, but are inadequate; and *that all of them*, with the other services originally within the jurisdiction of the Provincial Government, were comfortably cared for before Confederation [italiques dans l'original]⁶⁵.

Si les dépenses restèrent relativement les mêmes avant qu'après 1867, l'effet de la Confédération varia selon les secteurs. Comme indiqué ci-dessus, certains domaines restèrent entièrement provinciaux, d'autres devinrent partagés, alors qu'une troisième catégorie devint exclusivement fédérale. Toutefois, les conséquences budgétaires ne suivirent pas une trajectoire linéaire, même à l'intérieur de champs analogues. Bien que la

65 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Better Terms Delegation of New Brunswick, «Report of the “Better Terms” Delegation of New Brunswick, 1871» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 3^e sess, (2 octobre 1871), annexe aux pp 38–39 [Better Terms Delegation, «Report of 1871»] (ce rapport est aussi reproduit dans le *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 23^e lég, 3^e sess, (15 mars 1877) aux pp 133–67 [Journal 1877]).

transition fut paisible dans certains cas, elle fut mouvementée dans d'autres. Il ne suffit pas de simplement lire le libellé de la Constitution, mais il fallut encore s'entendre sur ses implications, car aucun mécanisme concret ne fut prévu pour la résolution de conflits. Par exemple, la dette provinciale à prendre en charge par le gouvernement fédéral fit l'objet d'un désaccord important⁶⁶. Quelques scénarios illustrent la variété de situations vécues au Nouveau-Brunswick dès les premières années de la Confédération.

En se fondant sur le texte de la Constitution, les six scénarios invoqués démontrent diverses conséquences de l'union sur les responsabilités financières provinciales. Rares sont les cas où la mise en œuvre des termes de la Confédération eut un avantage inattendu pour la province. Au mieux, les effets furent ceux anticipés; souvent, ils impliquèrent un conflit avec les autorités fédérales et jouèrent au détriment du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ainsi, autant l'estimation de 17 à 19% que celle de 14% se révélèrent généreuses et tout profit anticipé de l'union fut absorbé par des différends avec le gouvernement du Canada. Même dans les cas où la province garda sa pleine compétence, le fonctionnement de la Confédération fit en sorte qu'elle dut souvent composer avec des forces étrangères s'ingérant dans ses champs d'activités.

1. Les institutions démocratiques

Si la Confédération eut un impact immédiat sur certains chefs de dépenses, d'autres furent relativement épargnés. Alors que le gouvernement du Canada-Uni dut être remodelé afin d'effectuer sa division⁶⁷, celui du Nouveau-Brunswick resta intact. L'article 64 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confirma que:

La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi⁶⁸.

Ainsi, sauf pour le salaire du lieutenant-gouverneur, dont l'obligation fut remise au fédéral⁶⁹, la structure fondamentale de l'exécutif demeura la même. L'article 88 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en fit autant de l'Assemblée législative:

66 Migneault, «Relations fiscales», *supra* note 6 aux pp 108–10.

67 *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 5, arts 63, 69–87.

68 *Ibid.*, art 64.

69 *Ibid.*, art 60.

La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi⁷⁰.

De ce point de vue, ces dispositions appuient l'observation de l'honorable Albert James Smith, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, formulée en Chambre le 1^{er} juin 1865 contre l'union : «this Legislature would have to keep up all the officers in the Government, as they have now in conducting the administration of the country»⁷¹. Cet avis fut partagé par l'honorable Samuel Leonard Tilley, le principal défenseur de l'union, puisqu'il affirma aussi en Chambre, le 27 juin 1866, que «our Constitution will remain just as it is»⁷². La Confédération eut donc peu d'effets sur cette partie des opérations provinciales et, de plus, comme le prédit le parti pro-confédératif⁷³, le nombre de lois adoptées demeura essentiellement le même autant avant qu'après 1867⁷⁴.

Cela dit, au fil des années, l'effondrement des revenus força l'Assemblée législative à restreindre certaines dépenses. À ce titre, bien que les journaux de l'Assemblée aient été publiés annuellement, le compte rendu des débats ne le fut pas. Une pratique à ce sujet se développa surtout à partir du milieu du siècle. La Chambre prit l'habitude de contribuer au coût de la publication des débats, par le biais de la presse provinciale. Peu après la Confédération, en 1873, malgré avoir conclu des ententes à cet effet, l'Assemblée annula ses engagements en invoquant les difficultés financières engendrées par l'union. Le préambule de la résolution en question annonça : «Whereas the Finances of this Province are in a most embarrassed state: And whereas the Government are most strenuously pressing our claims on the Federal Government for 'Better Terms', to enable us to provide for the indispensable services of the country»⁷⁵. Une longue résolution adoptée à l'unanimité le 2 mai 1871 avait déjà exprimé l'avis que «the arrangements entered into with this Province [...] are inadequate to the actual and pressing requirements, and must, in the opinion of this House, fall far in arrear

70 *Ibid.*, art 88.

71 *Reports of the Debates of 1865*, *supra* note 31, (1 juin 1865) à la p 119 (l'honorable M Smith).

72 *Reports of the Debates of 1866*, *supra* note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley).

73 *Reports of the Debates of 1865*, *supra* note 31, (5 juin 1865) à la p 135 (M McMillan); *Reports of the Debates of 1866*, *supra* note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley).

74 Gaétan Migneault, «La législation bilingue du Nouveau-Brunswick» (2014) 55:3 C de D 619 aux pp 630–32.

75 *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 4^e sess, (4 mars 1873) à la p 27 [*Journal* 1873].

of the future exigencies of this Province»⁷⁶. Ainsi, des efforts de rationalisation survinrent peu après. Les dépenses provinciales passèrent de 658 540,97 \$ en 1868 à 440 907,13 \$ en 1871⁷⁷. De plus, le scénario optimiste de mise en œuvre ne se réalisa pas, car des divergences d'opinions avec le gouvernement canadien compromirent les bénéfices que les politiciens avaient anticipés au préalable.

2. Le service de la dette

Dans les discours précédant la Confédération, le parti favorable mit l'accent sur les économies devant découler du transfert de la dette provinciale au gouvernement fédéral. À ce moment, comme indiqué à la partie II de cet article, sa valeur fut établie à 5 702 991\$ avec des frais annuels de l'ordre de 354 000\$. De plus, le montant à être effectivement pris en charge par l'autorité canadienne fut fixé à 7 000 000\$, c'est-à-dire près de 1 300 000\$ au-delà de la dette réelle. Selon les termes convenus en 1864, un intérêt de 5 % sur cette solde serait alors payable au Nouveau-Brunswick. Par conséquent, à l'esprit de certains députés, non seulement la province serait relevée d'une dépense de 354 000\$ par année⁷⁸, elle obtiendrait un revenu annuel additionnel de près de 65 000\$⁷⁹. Ceux-ci anticipèrent ainsi un effet budgétaire total positif de l'ordre de 420 000\$ sur le seul compte de la dette provinciale.

Lorsque la Confédération fut réalisée en 1867, le mécanisme financier fut essentiellement celui convenu à Québec, en octobre 1864. Le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* déclara que :

111. Le Canada sera responsable des dettes et obligations de chaque province existantes lors de l'union.

[...]

115. Le Nouveau-Brunswick sera responsable envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de sa dette publique, si lors de l'union, elle dépasse sept

76 *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 1^{re} sess, (20 avril 1871) à la p 154 [*Journal 1871*]. Voir aussi *ibid*, (1 mai 1871) aux pp 189–90; *ibid*, (3 mai 1871) à la p 195.

77 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the year 1871» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 3^e sess, (20 février 1872), annexe I aux pp 77–78 [Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1871»].

78 *Reports of the Debates of 1866*, *supra* note 35, (27 juin 1866) à la p 32 (l'honorable M Tilley).

79 *Reports of the Debates of 1865*, *supra* note 31, (5 juin 1865) à la p 136 (M McMillan).

millions de piastres, et tenu au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année.

116. Dans le cas où, lors de l'union, les dettes publiques de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick seraient respectivement moindres que huit millions et sept millions de piastres, ces provinces auront droit de recevoir, chacune, du gouvernement du Canada, en paiements semi-annuels et d'avance, l'intérêt au taux de cinq pour cent par année sur la différence qui existera entre le chiffre réel de leurs dettes respectives et le montant ainsi arrêté.

[...]

118. Les sommes suivantes seront annuellement payées par le Canada aux diverses provinces pour le maintien de leurs gouvernements et législatures:

Ontario	\$80,000
Québec	70,000
Nouvelle-Écosse	60,000
Nouveau-Brunswick	50,000
Total	<u>\$260,000</u>

Et chaque province aura droit à une subvention annuelle de quatre-vingts centins par chaque tête de la population, constatée par le recensement de mil huit cent soixante-et-un, et—en ce qui concerne la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick— par chaque recensement décennal subséquent, jusqu'à ce que la population de chacune de ces deux provinces s'élève à quatre cent mille âmes, chiffre auquel la subvention demeurera dès lors fixée. Ces subventions libéreront à toujours le Canada de toutes autres réclamations, et elles seront payées semi-annuellement et d'avance à chaque province; *mais le gouvernement du Canada déduira de ces subventions, à l'égard de chaque province, toutes sommes d'argent exigibles comme intérêt sur la dette publique de cette province si elle excède les divers montants stipulés dans le présent acte* [nos italiques]⁸⁰.

Cependant, l'effet que ces articles eurent sur les finances du Nouveau-Brunswick ne fut pas aussi profitable que celui anticipé.

Dès les premières années de l'union, un conflit se dessina entre les autorités provinciales et fédérales, précisément sur le montant de la dette à prendre en charge. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick estima sa dette à 5 923 422,86\$ au 1^{er} juillet 1867⁸¹, inférieure au plafond de 7 000 000\$,

80 *Loi constitutionnelle de 1867*, supra note 5, arts 111, 115–16, 118.

81 Lettre de l'honorable John A Beckwith à l'honorable Hector L Langevin (29 janvier 1869), reproduite dans *Journal 1871*, supra note 76, (11 avril 1871) à la p 66.

contrairement au gouvernement du Canada, qui l'estima à 7 449 330,99\$ au 31 décembre 1869⁸². Selon le premier scénario, la province aurait dû obtenir un subside additionnel correspondant à l'intérêt de 5% sur la différence de plus de 1 million, alors que selon le second scénario, la province aurait dû renoncer à une partie de son subside permanent correspondant à l'intérêt de 5% sur la différence de près de 450 000\$. Il semble que la divergence résida dans le refus du gouvernement canadien de créditer le compte provincial de certains actifs conformément à l'article 107 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁸³. Ainsi, contrairement au scénario envisagé en 1866 d'un effet positif sur les finances provinciales de quelque 420 000\$⁸⁴ par année, la position du gouvernement fédéral allait réduire ce bénéfice en absorbant une portion du subside annuel⁸⁵.

La frustration provinciale fut amplifiée en 1869 lorsque le Parlement canadien décida de modifier unilatéralement les termes de l'union concernant la Nouvelle-Écosse en augmentant le plafond de sa dette et en lui versant un subside additionnel⁸⁶, mais sans offrir d'ajustements correspondants aux trois autres provinces. Ces actions, avec d'autres, engendrèrent une série de récriminations du Nouveau-Brunswick⁸⁷, le plus petit des quatre membres fondateurs. Une élection provinciale suivit en 1870, menant à un nouveau cabinet comptant dans ses rangs quelques individus s'étant opposés à l'union⁸⁸. De retour à l'Assemblée, les députés adoptèrent une longue résolution en protestation aux actions fédérales et mandatèrent le Conseil exécutif d'engager des discussions avec le gouvernement du Canada pour obtenir une bonification des termes contenus dans la Constitution⁸⁹. Le groupe, désigné la « Better Terms Delegation »,

82 Lettre de John Langton à l'honorable John A Beckwith (29 juin 1870), reproduite dans *ibid* à la p 67.

83 *Supra* note 5, art 107. L'article 107 stipule que :

Tous les fonds, argent en caisse, balances entre les mains des banquiers et valeurs appartenant à chaque province à l'époque de l'union, sauf les exceptions énoncées à la présente loi, deviendront la propriété du Canada et seront déduits du montant des dettes respectives des provinces lors de l'union.

84 Ce montant correspond à l'absorption des intérêts annuels sur la dette de 354 000\$ combinée à la majoration de 65 000\$ de la subvention annuelle.

85 Voir Better Terms Delegation, « Report of 1871 », *supra* note 65 aux pp 2-3.

86 *Acte relatif à la Nouvelle-Écosse*, LC 1869, c 2, arts 1-2.

87 Migneault, « Relations fiscales », *supra* note 6 aux pp 110-14.

88 Gaétan Migneault, *La crise scolaire de 1871 à 1875 au Nouveau-Brunswick: un produit de la Confédération*, Fredericton, Éditions du BeauBassin, 2013 aux pp 37, 118-20 [Migneault, « Crise scolaire »].

89 *Journal 1871*, *supra* note 76, (20 avril 1871) à la p 154; *ibid.*, (1 mai 1871) aux pp 189-90; *ibid.*, (3 mai 1871) à la p 195.

produisit deux longs rapports justifiant une série de réclamations contre l'autorité canadienne⁹⁰. Se rendant aux arguments des provinces exclues, le fédéral accepta finalement, cinq ans plus tard, d'absorber une plus grande part de leur dette respective⁹¹. Cet épisode, couplé à d'autres événements dont quelques-uns sont décrits ci-dessous, compliqua la mise en œuvre des termes de l'union.

3. *La défense*

Quant à la défense des colonies, la réaction de Londres à l'élection d'un gouvernement opposé à la Confédération au Nouveau-Brunswick est citée à la section précédente. Il s'agit probablement du principal avantage que la Grande-Bretagne espéra tirer de l'union de ses colonies en Amérique du Nord⁹². Les colonies percevaient le problème différemment. Notamment, une note du 27 juin 1865 du secrétaire d'État aux colonies au gouverneur général du Canada reconnut l'obligation de la métropole de défendre l'ensemble de l'empire avec toutes les ressources à sa disposition⁹³. Position bien connue des provinces, dans une adresse adoptée par les deux chambres de son parlement, l'Île-du-Prince-Édouard se fonda sur cette obligation pour rejeter le projet d'union :

Fourth, That while we fully recognize it to be the duty of this Colony to use every means, to the extent of its limited resources, to aid in defending its inhabitants from foreign invasion, we cannot recognize the necessity of uniting in a Confederation with Canada for the purpose of defence, upon terms which, in other respects, are so unfair to the people of Prince Edward Island, and thereby sacrificing our commercial and financial interests for the sake of securing the co-operation of Canada in a military point of view, it being our abiding hope and conviction, that so long as we remain a loyal and attached Colony of Great Britain, under whose

90 Better Terms Delegation, « Report of 1871 », *supra* note 65; Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Better Terms Delegation of New Brunswick, « Report of the “Better Terms” Delegation of New Brunswick, 1873 » dans *Journal 1873*, *supra* note 75, (31 janvier 1873), annexe X aux pp 1–24 [Better Terms Delegation, « Report of 1873 »] (ce rapport est aussi reproduit dans *Journal 1877*, *supra* note 65, (15 mars 1877) aux pp 168–85).

91 *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 5^e sess, (12 février 1874) à la p 11 (l'honorable Samuel Leonard Tilley) [Discours du trône].

92 Voir Ged Martin, *Britain and the Origins of Canadian Confederation, 1837–67*, Vancouver, UBC Press, 1995.

93 Note de Sir Edward Cardwell, secrétaire d'État aux colonies, au Vicomte Monck, gouverneur général du Canada (27 juin 1865), reproduite dans *Journal 1866*, *supra* note 23, (25 juin 1866) aux pp 105–06 [Note du 27 juin 1865].

protecting sway and benign influence we have so long had the happiness to live, and endeavour to aid, by a reasonable contribution towards the defence of our Colony, by placing our Militia service upon a sounder and safer footing than it has hitherto attained, the powerful aid of our Mother Country will continue, as heretofore, to be extended to us in common with the other North American dependencies of the British Crown [nos soulignements; italiques dans l'original]⁹⁴.

Ainsi, avant la Confédération, les provinces considéraient la défense surtout comme une priorité impériale. C'est seulement en prévision de l'union que le Canada tripla sa contribution à la défense de 300 000 \$ à 1 000 000 \$⁹⁵.

La Confédération confirma qu'« [à] la Reine continuera d'être et est par la présente attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada »⁹⁶. De plus, selon le paragraphe 91(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la compétence législative sur « [l]a milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays »⁹⁷ fut accordée au Parlement canadien. L'union transféra directement de la métropole au gouvernement fédéral la responsabilité militaire. Dans la mesure où cet aspect du pacte confédéral affecta des ressources auparavant sous le contrôle des colonies, les conséquences budgétaires au Nouveau-Brunswick furent minimales, c'est-à-dire d'une valeur d'environ 15 000 \$ par an. En 1863 et 1864, la province dépensa davantage pour son service postal qu'elle ne le fit pour sa défense. D'un point de vue monétaire, ce chef de dépense put seulement avoir une influence limitée dans le choix de la colonie de s'unir aux autres.

4. Le tarif à l'exportation du bois

Avant que les conférences constitutionnelles s'enclenchent en 1864, le Nouveau-Brunswick percevait un tarif sur l'exportation du bois coupé dans la province⁹⁸. Le revenu généré ne fut pas très considérable, mais il fut suffisamment important pour que les politiciens insistent sur son maintien. Leur préoccupation résidait sûrement dans le fait que certains produits coupés aux États-Unis transitaient sur les rivières de la province. Ainsi, lors

94 Adresse conjointe du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, transmise au lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick par lettre (6 avril 1865), reproduite dans « Correspondence », *supra* note 11 à la p 40.

95 Note du 27 juin 1865, *supra* note 93 à la p 105.

96 *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 5, art 15.

97 *Ibid*, art 91(7).

98 Voir *Of the Export Duty on Lumber*, RSN-B 1854 (17 Vict), c 15.

de la conférence de Québec, lorsque vint le temps de proposer le transfert au fédéral du pouvoir illimité de taxation, ils demandèrent la protection de son autorité de prélever le tarif à l'exportation du bois⁹⁹. Pour cette raison, la résolution 43(1) conféra aux législatures locales «[l]a taxation directe, et dans le Nouveau-Brunswick l'imposition de droits sur l'exportation du bois équarri, des billes, mâts, espars, madriers et bois sciés»¹⁰⁰. Cette autorité fut confirmée à l'article 124 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la province continua de percevoir le tarif à la suite de la Confédération.

Après l'union, les États-Unis et la Grande-Bretagne s'entendirent sur la nomination d'une commission pour résoudre certains enjeux subsistants entre les deux pays. Le Premier ministre du Canada, le très honorable John A. MacDonald, y fut nommé. Parmi les points discutés entre les commissaires, il y eut le tarif à l'exportation du bois du Nouveau-Brunswick¹⁰¹. Comme anticipé, l'entente finale contient une disposition pour l'élimination du tarif sur la partie du bois coupé aux États-Unis, mais transporté sur le fleuve Saint Jean. Contrairement à la partie du traité sur la pêche, qui fit l'objet d'une opposition à l'Assemblée¹⁰², l'avis du gouvernement du Nouveau-Brunswick fut demandé dans l'exécution de cette obligation. Celui-ci affirma, dans une note du 21 mai 1872, ne pouvoir distinguer entre les billes américaines versus celles coupées dans la province et, par conséquent, il fallait abolir le tarif en entier pour mettre en œuvre ce traité. Il estima la perte annuelle de revenu entre 150 000\$ et 200 000\$¹⁰³. En échange, le gouvernement fédéral s'engagea à verser un montant annuel de 150 000\$ en plus des autres subsides déjà payables à la province¹⁰⁴. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une dépense budgétaire, cette mesure eut un effet financier en remplaçant, encore une fois, un tarif fondé sur l'activité économique par une somme annuelle fixe. De surcroît,

99 Lettre de l'honorable Samuel Leonard Tilley au secrétaire du Conseil exécutif (25 mai 1865), reproduite dans *Journal 1866*, *supra* note 23, (25 juin 1866) à la p 102.

100 Résolutions de Québec, *supra* note 15 à la p 20 (résolution 43(1)); version française tirée du *Rapport O'Connor*, *supra* note 11, annexe II à la p 61 (noter que la version française retrouvée dans le *Rapport O'Connor* réfère au Nouveau-Brunswick, mais la version anglaise des résolutions publiées dans la *Gazette royale* ne contient pas cette référence).

101 Joseph Pope, *Memoirs of The Right Honourable Sir John Alexander MacDonald, G.C.B., First Prime Minister of the Dominion of Canada*, vol 2, Ottawa, J Durie & Son, 1894 aux pp 103-04, 130.

102 *Journal 1871*, *supra* note 76, (16 mai 1871) aux pp 246-47; *ibid*, (17 mai 1871) aux pp 249-52.

103 Note du Conseil exécutif du Nouveau-Brunswick au gouverneur général du Canada (21 mai 1872), reproduite dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 22^e lég, 5^e sess, (19 février 1874) aux pp 40-42 [*Journal 1874*].

104 Discours du trône, *supra* note 91 à la p 11; *Journal 1874*, *supra* note 103, (19 février 1874) à la p 42; *Journal 1877*, *supra* note 65, (15 mars 1877) à la p 192.

ce sont des intérêts étrangers qui évacuèrent la compétence fiscale que la Constitution conféra expressément à l'Assemblée du Nouveau-Brunswick.

5. *L'incarcération des criminels et le lazaret de Tracadie*

Si le service de la dette, la défense et les services postaux présentèrent des cas manifestes de transfert aux autorités fédérales, il y eut d'autres situations où la substitution ne fut pas aussi évidente. Bien que la Constitution attribuât au Parlement canadien la compétence exclusive sur « [l']établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers »¹⁰⁵ et sur « [l]a quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine »¹⁰⁶, la délégation nommée en 1871 se plaignit du refus du gouvernement fédéral de prendre ses responsabilités dans ces deux domaines. Plus précisément, avant la Confédération, la province administrait deux établissements: un pénitencier à Saint-Jean¹⁰⁷ et un lazaret pour lépreux à Tracadie. Alors que le pénitencier fut transféré au fédéral en 1867, ce dernier décida d'y limiter l'accès aux seuls criminels purgeant une peine de plus de deux ans. Le gouvernement du Canada refusa aussi de prendre la charge du lazaret. Il s'en suivit une décennie de laborieux échanges menant à différents résultats.

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement canadien la compétence législative non seulement sur le droit et la procédure criminels, mais aussi sur l'administration des pénitenciers. Avant l'union, les pénitenciers de l'Ontario et du Québec furent réservés aux individus purgeant une peine supérieure à deux ans, contrairement à ceux du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. La première loi criminelle fédérale maintint cette condition dans ces deux dernières¹⁰⁸, mais une loi de 1870 chercha à uniformiser la pratique en éliminant l'exception à partir du 1^{er} mai 1873¹⁰⁹. Ceci transféra au système carcéral provincial l'obligation d'accueillir les délinquants purgeant une peine de moins de deux ans, lui imposant du même coup les frais d'entretien. De l'avis de la délégation de 1871, cette législation « throws burdens upon this Province unforeseen and oppressive, in violation of the spirit of the whole compact »¹¹⁰. Celle-ci avait déjà abandonné sa prison au

105 *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 5, art 91(28).

106 *Ibid.*, art 91(11).

107 *An Act to establish a Provincial House of Correction*, SN-B 1841 (4 Vict), c 44; *An Act to make further provision relating to the Provincial House of Correction, and to give it the name of The Provincial Penitentiary*, SN-B 1842 (5 Vict), c 25.

108 *Acte concernant la Procédure dans les causes criminelles ainsi que certaines autres matières relative à la loi criminelle*, LC 1869, c 29, art 96.

109 *Acte pour amender l'Acte des Pénitenciers de 1868*, LC 1870, c 30, art 5.

110 Better Terms Delegation, « Report of 1871 », *supra* note 65 à la p 9.

profit du gouvernement du Canada, la forçant à en construire une nouvelle ou à recourir aux geôles des comtés. La délégation ajouta :

It is distinctly believed that neither the Provincial Delegates nor the people nor the Legislature of New Brunswick would for a moment have consented to transfer for ever beyond their own control their valuable Institution, with the remotest prospect of providing on their own account for the erection and establishment of an Institution *proportionally* more expensive, out of the scanty stipends granted to them for other emergencies of the public service [italiques dans l'original]¹¹¹.

On estima que cette manœuvre allait placer à la charge de la province 75% des criminels du Nouveau-Brunswick; une dépense annuelle d'environ 15 000 \$¹¹². Une complication additionnelle associée au pénitencier est le fait qu'il servit aussi comme geôle pour la ville et le comté de Saint-Jean¹¹³. En attendant la construction du nouvel établissement fédéral à Dorchester, dans le comté de Westmorland, la date d'affectation fut d'abord remise au 1^{er} mai 1875¹¹⁴, au 1^{er} mai 1878¹¹⁵ et au 1^{er} mai 1879¹¹⁶.

La construction d'un pénitencier à Dorchester ne résolut pas la question de l'incarcération des criminels purgeant une peine inférieure à deux ans. Dans une lettre du 14 février 1878, la délégation réitéra sa position au secrétaire d'État à Ottawa. En invoquant la *Loi constitutionnelle de 1867*, elle exprima l'avis que le gouvernement du «Canada is liable for the care of all prisoners punishable under the Criminal Laws of Canada, whether sentenced for two years or under, and that the Dominion Parliament cannot relieve itself from the burden by any legislation»¹¹⁷. En réponse, le ministre fédéral de la Justice produisit un rapport, le 29 décembre 1878, dans lequel il exprima l'avis que le Parlement canadien détient l'autorité de définir la sentence minimale menant à l'incarcération en pénitencier¹¹⁸. Le document, entériné par le Conseil privé, fut communiqué au

111 *Ibid* aux pp 9–10.

112 *Ibid* aux pp 29–30; Better Terms Delegation, «Report of 1873», *supra* note 90 à la p 22.

113 *Journal* 1877, *supra* note 65, (15 mars 1877) aux pp 197–209.

114 *Acte à l'effet de proroger*, *supra* note 64, art 1.

115 *Acte concernant les Pénitenciers*, *supra* note 64, art 68.

116 *Acte pour amender*, *supra* note 64, art 1.

117 Lettre de la délégation à l'honorable R W Scott, secrétaire d'État à Ottawa (14 février 1878), reproduite dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 23^e lég, 5^e sess, (12 mars 1878) à la p 47 [*Journal* 1878].

118 Canada, Parlement, ministère de la Justice, «Report re Saint John, New Brunswick, Penitentiary, as to Short Term Prisoners» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 24^e lég, 1^{re} sess, (17 mars 1879) aux pp 51–63 [*Journal* 1879].

gouvernement du Nouveau-Brunswick le 8 mars 1879. Sans grande surprise, dans une note du 17 mars 1879, ce dernier rejeta ces conclusions¹¹⁹. En poussant l'argument fédéral à l'extrême, il argua que le Parlement pourrait réduire son obligation à rien en édictant notamment que seules les peines à perpétuité soient purgées dans un pénitencier; un résultat invraisemblable à son avis.

Afin de résoudre l'impasse, le gouvernement fédéral proposa soumettre deux questions à la Cour suprême du Canada le 14 avril 1880:

(1) Had the Parliament of Canada legislative authority to pass the several Acts above referred to in so far as they would, after a certain date, restrict the admission to the St. John Penitentiary? If not, in what respects are such Acts not within the powers of Parliament?

(2) Is there any legal obligation upon the Dominion Government, which the Parliament of Canada cannot affect, to make provision for the imprisonment and maintenance at the Dominion expense in the Penitentiary of the class of persons who before the 1st July, 1867, might under the laws then in force have been sentenced to the St. John Penitentiary¹²⁰?

Le procureur général de la province s'opposa aux questions, puisqu'elles ne répondirent pas au conflit entre les gouvernements. Devant la Cour, il tenta plutôt, mais en vain, à ce qu'elle se prononce sur «upon whom lies the responsibility of providing a place for the imprisonment and the maintenance of persons sentenced for criminal offences against the Laws of Canada for less than two years with hard labor, namely, whether upon the Dominion or Provincial Government?» [italiques dans l'original]¹²¹. La formation se limita aux questions soumises en s'exprimant dans la négative le 21 juin 1880. À la lumière des jugements prononcés depuis¹²², la conclusion à la question du procureur général du Nouveau-Brunswick aurait pu être défavorable au fédéral¹²³, mais la province hérita alors de l'obligation financière

119 Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Conseil exécutif, «Provincial Penitentiary: Papers and Correspondence between the Dominion Government and the Government of this Province—Copy of a Report of the Executive Council appointed by His Honor the Lieutenant Governor on the 17th day of March, 1879» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 24^e lég, 3^e sess, (1881), annexe supplémentaire à la p 129.

120 *Ibid* aux pp 135–36.

121 *Ibid* à la p 146.

122 Voir les arrêts *supra* note 29. Voir aussi *Reference re Troops in Cape Breton*, [1930] SCR 554, [1930] 4 DLR 82; *Canada (PG) v Ontario (PG)*, [1937] 1 DLR 684, [1937] 1 WWR 312; *Peel (Municipalité régionale) c MacKenzie et al*, [1982] 2 RCS 9, 139 DLR (3^e) 14.

123 Le Nouveau-Brunswick présenta des enjeux similaires dans des causes récentes impliquant les compétences fédérales en matière d'assurance-chômage et de services fédéraux aux

de maintenir la majorité des personnes incarcérées sous les lois criminelles du pays. Il s'agit d'un cas où la Constitution n'eut pratiquement aucun effet sur les responsabilités provinciales malgré une compétence fédérale explicite sur la matière. Il est possible que cela soit en réponse à ces événements, mais une conférence interprovinciale tenue en décembre 1902 demanda une contribution fédérale d'au plus 0,20\$ par habitant pour l'administration de la justice criminelle¹²⁴.

Quant au scénario du lazaret de Tracadie, le principal argument avancé contre le gouvernement fédéral fut son contrôle sur la quarantaine. Le Nouveau-Brunswick alléguait que la plupart des maladies contagieuses présentes dans la province provenaient de l'extérieur. Ces infections devenaient à la charge provinciale par l'incapacité des autorités canadiennes de les découvrir et de les traiter avant qu'elles entrent sur le territoire :

With equal force do these observations bear upon the maintenance of the Lazaretto at Tracadie, in the County of Gloucester, which, it is submitted, should have been under the charge, and maintained at the expense of the Federal Government since 1867 [...]. The history of this Institution is one of great interest,—the disease entirely of an exceptional character in the Dominion,—claimed by some and denied by others to be contagious,—and the care of which should certainly not be thrown on the Province alone. [...] Stronger than even this is the claim that, peculiarly this branch of the Public Health Department of New Brunswick, from the peculiarities which surround this exceptional disease, should be assumed by the Federal Government, and generally that the great *Dominion Interest* of the protection of the Public Health of the subjects of the Confederation, from contagious diseases introduced into the seaports of New Brunswick from beyond its Provincial boundaries and the jurisdiction of its legislation, should belong to the exclusive powers of the General Government and be a charge upon the General Revenue [italiques dans l'original]¹²⁵.

communautés linguistiques et autochtones: voir *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 RCS 669; *Confédération des syndicats nationaux c Canada (PG)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 RCS 511; *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick c Canada*, 2008 CSC 15, [2008] 1 RCS 383; *DesRochers c Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 RCS 194; *NIL/TU, O Child and Family Services Society c BC Government and Service Employees' Union*, 2010 CSC 45, [2010] 2 RCS 696; *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c Native Child and Family Services of Toronto*, 2010 CSC 46, [2010] 2 RCS 737.

124 *Journals of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick*, 4^e lég, 1^{re} sess, (8 avril 1903) à la p 68.

125 Better Terms Delegation, «Report of 1873», *supra* note 90 aux pp 18–19.

Il fut donc de l'intérêt national, de l'avis de ces délégués, que le gouvernement central s'occupe de ces cas et de l'établissement leur étant dévoué. Selon les comptes publics de 1875, une somme d'environ 3 200 \$ fut dépensée annuellement pour l'entretien de cet hôpital¹²⁶.

Une lettre du 7 décembre 1874 fut encore produite quant à la suffisance des stations de quarantaine dans la province. Celle-ci s'intéressa surtout aux cas de rougeoles observés de 1870 à 1873, occasionnant une dépense de 12 603,28 \$¹²⁷. Le lazaret n'y fut pas mentionné. Cependant, le sujet de sa prise en charge revint en 1878 par une lettre à l'honorable R.W. Scott, secrétaire d'État à Ottawa. On implora encore le gouvernement du Canada de s'occuper des soins aux personnes infectées de la lèpre pour éviter sa propagation ailleurs au pays¹²⁸. Un rapport sur le lazaret produit en août 1878 suggéra alors des négociations imminentes «for the transfer of the Establishment to the care of Dominion authorities»¹²⁹. Le médecin résidant nota aussi, le 5 août 1878, la visite d'un docteur Taché sous les directives du gouverneur général¹³⁰. Finalement, une entente fut conclue et le transfert de responsabilité s'effectua au début des années 1880¹³¹. Ainsi, alors que la province hérita du maintien des criminels purgeant une peine de moins de deux ans, une entente remit au fédéral l'obligation moindre des personnes affligées d'une maladie en voie de disparition.

6. La crise scolaire

Le tableau produit à la partie III-A de cet article, pour les années 1864, 1866 et 1868, révèle que les dépenses en éducation ont crû régulièrement

126 Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1875», *supra* note 63 à la p 88.

127 Lettre de la délégation au secrétaire d'État à Ottawa (7 décembre 1874), reproduite dans *Journal 1877*, *supra* note 65, (15 mars 1877) aux pp 188–89.

128 Lettre de la délégation à l'honorable R W Scott, secrétaire d'État à Ottawa (15 février 1878), reproduite dans *Journal 1878*, *supra* note 117, (12 mars 1878) aux pp 47–48.

129 Lettre de l'honorable William Wedderburn, le secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick, au docteur A C Smith (31 août 1878), reproduite dans *Journal 1879*, *supra* note 118, (1879), annexe («Tracadie Lazaretto») à la p 121.

130 Lettre du docteur A C Smith à l'honorable William Wedderburn, le secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick (5 août 1878), reproduite dans *ibid* aux pp 119–20.

131 Mary Jane Losier et Céline Pinet, *Les Enfants de Lazare: Histoire du lazaret de Tracadie*, traduit par Jacques Picotte, Québec, Les Éditions Faye, 1997 à la p 171; Nicolas Landry et Nicole Lang, *Histoire de l'Acadie*, Sillery (Qc), Les éditions du Septentrion, 2001 à la p 165. Les comptes publics de la province ne contiennent plus aucune entrée pour cet établissement à partir de 1882. Voir notamment Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the Year 1882» dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 25^e lég., 1^{re} sess, (février 1883), annexe aux pp 121–23.

pendant cette période. Elles continuèrent sur cette lancée après cette période. Alors que le compte de l'éducation représenta environ 19 % du total des dépenses en 1868, cette proportion grimpa à 29 % en 1870, correspondant à une somme de 136 711,05 \$¹³². Le tableau 2 présente les dépenses en éducation pour quelques années. Le financement du système scolaire prit ainsi une importance considérable aux yeux du gouvernement et il devint crucial de réduire la pression exercée par ce compte¹³³. Si d'autres provinces eurent recours à la taxation municipale pour financer les écoles, le Nouveau-Brunswick réussit à l'éviter jusqu'à ce moment. Cependant, en 1871, le législateur adopta une réforme en éducation¹³⁴. En plus de rassembler les grandes dénominations religieuses dans les mêmes écoles primaires, d'où l'appellation des «écoles communes», un régime fiscal fut imposé au niveau des comtés. L'objectif avoué des autorités provinciales fut notamment de rendre l'enseignement accessible à tous et à toutes et d'y assurer un financement stable¹³⁵.

132 Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, «Report for the year 1870», *supra* note 62 aux pp 82–83.

133 La délégation de 1870 fit allusion à ce scénario. Voir Better Terms Delegation, «Report of 1871», *supra* note 65 à la p 7:

“The statement appears to me to be conclusive as to the impossibility of Nova Scotia carrying on its ordinary expenditure under the present terms of Confederation, without resorting to direct taxation, or throwing the burden of Education and local works, partially at least, on the Municipalities. It is true that this is already largely done by Canada proper, and that without the Municipal taxes its local expenditure could not be kept up to its present amount: but a Nova Scotian may well answer, that their Provincial revenues were enough for their wants in this respect without having recourse to Municipal taxation” [italiques dans l'original].

134 Voir *An Act relating to Common Schools*, SN-B 1871, c 21.

135 *Reports of the Debates of the House of Assembly of the Province of New Brunswick, During the Session of 1870*, 21^e lég, 5^e sess, (21 mars 1870) à la p 126 (l'honorable M King).

TABLEAU 2 : DÉPENSES EN ÉDUCATION
(POUR LES ANNÉES 1869, 1871, 1873 ET 1875)¹³⁶

Chefs de dépense	1869	1871	1873	1875
Conseil provincial	12 975,25 \$	11 647,11 \$	17 852,91 \$	17 897,68 \$
Écoles paroissiales, bibliothèques, et avances aux comtés	77 084,88 \$	80 599,70 \$	122 842,21 \$	146 731,39 \$
Écoles supérieures	13 022,56 \$	16 205,94 \$	4 821,12 \$	5 212,50 \$
Autres (Universités et subventions)	23 844,48 \$	23 794,48 \$	8 844,48 \$	8 844,48 \$
Total en éducation	126 927,17 \$	132 247,23 \$	154 360,72 \$	178 686,05 \$
Budget total	584 349,05 \$	440 907,13 \$	540 486,33 \$	679 814,17 \$

L'exclusion de la religion des écoles déclencha une réaction dans certaines communautés craignant la perte de l'assistance publique envers leurs établissements. Celles-ci ne s'opposèrent pas à la taxation dans la mesure où elle servit à financer leurs institutions, mais elles s'opposèrent à la condition d'exclure l'enseignement religieux. Une longue confrontation se dessina alors avec le gouvernement provincial. La pertinence de cet événement pour la présente analyse se situe au niveau de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹³⁷ conférant le droit à des écoles confessionnelles, mais surtout le pouvoir d'intervention accordé au gouverneur général ou à la gouverneure générale et au Parlement du Canada dans un champ réservé aux provinces. Comme il est rapporté ci-dessus, à ce moment, le gouvernement du Nouveau-Brunswick fut déjà irrité par plusieurs actions du gouvernement fédéral. Cette crise amplifia la tension. De plus, contrairement aux cas du pénitencier et du lazaret discutés à la partie III-B-5 de cet article, celui-ci démontre une intention claire de protéger la sphère d'autonomie provinciale.

136 Les données de ce tableau sont tirées des comptes publics du Nouveau-Brunswick des années 1869, 1871, 1873 et 1875. Voir notamment Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, « Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the year 1869 » dans *Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick*, 21^e lég, 5^e sess, (10 février 1870), annexe I aux pp 95–96; Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, « Report for the year 1871 », *supra* note 77 aux pp 77–78; Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, « Report of the Auditor General on the Public Accounts of the Province of New Brunswick for the year 1873 » dans *Journal 1874*, *supra* note 103, (10 février 1874), annexe I aux pp 86–87; Vérificateur général du Nouveau-Brunswick, « Report for the year 1875 », *supra* note 63 aux pp 87–88.

137 *Supra* note 5, art 93.

Donc, avec l'adoption de la loi scolaire de 1871, des pétitions¹³⁸ furent soumises au gouverneur général invoquant le droit d'appel conféré à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement fédéral leur répondit le 20 janvier 1872 en rejetant la demande d'intervention¹³⁹. Le débat fut ensuite transporté à la Chambre des communes par un député du Nouveau-Brunswick, d'abord opposé à la Confédération, lorsqu'il présenta une motion cherchant le désaveu de la loi provinciale¹⁴⁰. Le Conseil exécutif provincial répondit à cette initiative de la façon suivante :

On propose maintenant de déterminer les pouvoirs des législatures provinciales, non par les termes de la Constitution, mais suivant le sens qu'on croit qu'un corps qui n'existait pas lors de la passation de la loi qui forme la Constitution entendait lui donner et auquel, dans ce cas, la Constitution enlève expressément le pouvoir de légiférer.

Le comité désirant le maintien de la confédération ne peut s'empêcher d'attirer l'attention du gouvernement et du Parlement du Canada sur la nature et les conséquences alarmantes de cette résolution. Les conséquences sont de beaucoup plus importantes que ne l'est la question dont il s'agit. Le droit que s'arrogent le gouvernement et le Parlement du Canada de chercher à imposer d'autres limites aux pouvoirs des législatures provinciales, tend à anéantir le caractère fédéral de la confédération, à l'anéantissement des pouvoirs et de l'indépendance des législatures provinciales, et à la concentration de tout pouvoir en faveur du Parlement du Canada¹⁴¹.

La résolution au Parlement fut finalement adoptée dans une forme modifiée, exprimant simplement le regret de la Chambre sur les événements et offrant d'obtenir l'avis des conseillers juridiques de Londres¹⁴². Cette opinion, produite le 29 novembre 1872, avant même que les parties aient l'occasion d'y répondre, entérina celle du ministre canadien du 20 janvier précédant¹⁴³. Suite à d'autres manœuvres du député, le Parlement canadien continua d'être impliqué dans la question scolaire du Nouveau-Brunswick

138 Parlement, *Documents de la session*, n° 36 (1872) aux pp 1-2, 6-7.

139 *Ibid* aux pp 2-4.

140 Voir *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, 1^{er} parl., 5^e sess, vol 5 (20 mai 1872) aux pp 134-35 [*Journal de la Chambre 1872*]; *ibid*, (22 mai 1872) aux pp 155-56; *ibid*, (29 mai 1872) aux pp 175-79; *ibid*, (30 mai 1872) à la p 179.

141 Parlement, *Documents de la session*, n° 44 (1873) aux pp 47-48 [*Documents de la session 1873*].

142 *Journal de la Chambre 1872*, *supra* note 140, (30 mai 1872) à la p 179.

143 *Documents de la session 1873*, *supra* note 141 aux pp 2-64.

jusqu'en 1875¹⁴⁴, incitant les autorités provinciales à lui rappeler, en 1873, que « [t]he entire freedom of the Executive authority in dealing with matters expressly reserved to the Provincial Legislatures is essential to the harmonious working, and even to the continuance of the Federal Union »¹⁴⁵.

Il est impossible de relier directement l'imposition de la taxe scolaire au Nouveau-Brunswick aux conditions de la Confédération. Le sujet fut débattu longtemps avant les conférences constitutionnelles de 1864¹⁴⁶. Cependant, la perte des revenus peut avoir exercé une pression additionnelle pour trouver un financement alternatif à l'un des plus importants comptes budgétaires. Cela étant dit, ce cas démontre une activité vigoureuse afin de maintenir la pertinence provinciale dans l'un de ses champs de compétence, contrairement à ceux précités du pénitencier et du lazaret où on sembla prioriser le rôle du Parlement et du gouvernement du Canada. Désabusé par les nombreux conflits avec les autorités fédérales, le Conseil exécutif contesta les pouvoirs qu'elles semblèrent s'arroger et insinua son retrait de la fédération. Ce dernier ne put ignorer davantage le déséquilibre créé par la Constitution en faveur du gouvernement central.

En ce sens, si la section précédente a démontré que les politiciens du Nouveau-Brunswick n'anticipèrent aucune réduction substantielle des dépenses publiques à la suite de l'union, malgré une perte considérable de revenu, celle-ci montre leur perspicacité à cet égard. Non seulement les responsabilités financières provinciales restèrent relativement intactes après 1867, mais la multitude de conflits avec l'autorité canadienne absorba une bonne part des bénéfices qu'ils envisagèrent, surtout au niveau de la dette et du transfert d'obligations, comme l'incarcération des prisonniers. La principale source de réduction des dépenses fut possiblement la rationalisation des services due à l'effondrement des revenus fiscaux davantage que l'affectation des champs d'activités entre les deux ordres de gouvernement. On sembla accepter ainsi une Confédération en sachant le déséquilibre qu'elle allait générer entre la capacité fiscale des provinces et

144 Voir *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, 2^e parl, 1^{re} sess, vol 6 (12 mars 1873) à la p 18; *ibid*, (14 mars 1873) à la p 26; *ibid*, (3 avril 1873) à la p 120; *ibid*, (15 avril 1873) à la p 157; *ibid*, (14 mai 1873) à la p 345; *ibid*, (15 mai 1873) aux pp 347–48; *ibid*, (23 mai 1873) aux pp 431–32; *Journaux de la Chambre des communes de la Puissance du Canada*, 3^e parl, 1^{re} sess, vol 8 (6 mai 1874) à la p 189; *ibid*, (18 mai 1874) aux pp 268–69; *ibid*, (27 avril 1874) aux pp 120–21; *ibid*, (4 mai 1874) à la p 165; *Journaux de la Chambre des communes du Canada*, 3^e parl, 2^e sess, vol 9 (8 mars 1875) aux pp 178–79; *ibid*, (10 mars 1875) à la p 197; *ibid*, (11 mars 1875) à la p 203; *ibid*, (15 mars 1875) à la p 227.

145 *Journal 1874*, *supra* note 103, (19 février 1874) à la p 36.

146 Migneault, « Crise scolaire », *supra* note 88 aux pp 130–34.

leurs obligations constitutionnelles. Par conséquent, cette étude appuie l'observation de Migneault que l'entente fut «conclue pour des priorités autres que la viabilité financière à long terme de la province»¹⁴⁷. L'origine du déséquilibre fiscal canadien remonte ainsi aux termes convenus à Québec en 1864, et réitérés à Londres en 1866, sans qu'aucun mécanisme ne soit prévu pour le contrer.

IV. CONCLUSION

Ainsi, selon les termes convenus à Québec en octobre 1864, alors que le Nouveau-Brunswick sacrifia 60% de ses revenus fondés sur le commerce en échange d'un subside fixe¹⁴⁸, cette réduction fut compensée par une baisse immédiate des dépenses opérationnelles de l'ordre d'environ 14%. Le principal bénéficiaire à court terme de la Confédération fut la prise en charge de la dette provinciale avec ses intérêts annuels, en plus de cette réduction. Toutefois, contrairement au subside fixe, les coûts de fonctionnement du gouvernement et de ses programmes allaient continuer à croître. Dans ces circonstances, l'observation du professeur Buckner prend tout son sens: «If the Maritime Fathers of Confederation can be condemned, it should be for agreeing to a series of financial agreements that would leave the provinces with insufficient resources to carry out their remaining responsibilities»¹⁴⁹. Pour équilibrer les forces, il aurait fallu soit transférer au fédéral des responsabilités financières plus importantes ou établir une formule flexible de subsides mieux adaptée aux réalités locales.

Cette discussion de l'histoire constitutionnelle canadienne est pertinente à la situation actuelle, puisqu'elle explique l'origine du déséquilibre fiscal tant discuté dans la doctrine. Elle explique aussi que la réalité moderne était prévisible au moment de l'union et, malgré les objections valables soulevées à l'époque, aucun moyen ne fut prévu pour régler les déficiences du système proposé. Il ne faut donc pas être surpris de tous les efforts déployés au Canada depuis afin d'obtenir une formule de transferts fédéraux plus équitables envers les responsabilités financières provinciales¹⁵⁰. Le Nouveau-Brunswick fut un acteur de premier plan à ce niveau et il ne cessa de revendiquer de meilleures conditions financières. Cela

147 Migneault, «Relations fiscales», *supra* note 6 à la p 123.

148 *Ibid* à la p 101.

149 Buckner, *supra* note 13 à la p 376.

150 Voir Moore, Perry et Beach, *supra* note 53; JC Strick, *Canadian Public Finance*, 4^e éd, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1992, ch 7 à la p 148 et s.

dit, en regroupant des colonies de différentes tailles et de moyens variés, l'occasion fut propice en 1867 de fixer un régime mieux apte à équilibrer les forces entre les divers membres de la fédération. À titre de plus petit joueur des quatre provinces originales, les intérêts du Nouveau-Brunswick furent possiblement les plus fragiles. Le ministre des Finances du Canada admit en 1877 que les provinces plus peuplées profitent généralement d'économies d'échelle dans la livraison de leurs services¹⁵¹. Toutefois, comme démontré ci-dessus, en échangeant la plus grande part de ses revenus pour sa dette, le pacte fondateur illustre, surtout, la vision à très court terme des politiciens provinciaux et, de ce fait, l'occasion d'établir un nouvel État sur des bases équitables fut perdue.

¹⁵¹ Mémoire du ministre des Finances du Canada (12 février 1877), reproduit dans *Journal* 1877, *supra* note 65, (15 mars 1877) à la p 192 («The undersigned is fully aware that the expenses of maintaining a Government in a small Province are relatively greater than in those of larger dimensions»).

