



DROIT PUBLIC ET CONTINUITE

La Couronne en droit du Canada

Comment une institution permanente donne à l'État une identité, des biens, des obligations - et une continuité au-delà des gouvernements.

Capc Thomas Morin-Cabana, MStJ, BAScM, KCStJ
Services éducatifs

La Couronne n'est ni un ministère ni la propriété privée du Roi. En droit canadien, elle désigne le souverain, l'institution qui porte l'autorité publique et, selon le contexte, l'État lui-même agissant en droit. Cette polysémie n'est pas une survivance décorative : elle permet au Canada de posséder des biens, de contracter, d'ester en justice et de demeurer responsable lorsque les ministres changent.

Comprendre cette personnalité juridique révèle un avantage souvent invisible de la monarchie constitutionnelle. Le chef de l'État incarne la continuité; les ministres élus prennent les décisions et en répondent; les tribunaux contrôlent la légalité. L'État durable ne se confond ainsi ni avec un parti, ni avec un Cabinet, ni avec la personne qui porte momentanément la Couronne.



THE GREAT SEAL
LE GRAND SCEAU
CANADA
2025

Le dessin approuvé du Grand Sceau du Canada (2025). Apposé aux proclamations et aux commissions, le Sceau rend visible l'autorité juridique de la Couronne. Source : Patrimoine canadien.

01 · Identité

Le Roi, la Couronne et le gouvernement ne sont pas synonymes.

02 · Fédéralisme

Une institution commune agit dans des capacités distinctes.

03 · Action

Contrats, biens et procès survivent aux alternances.

04 · Limites

La personnalité de l'État rend aussi sa responsabilité possible.

«La Couronne ne remplace pas l'État : elle est la forme juridique durable sous laquelle l'État canadien peut agir sans appartenir au gouvernement du jour.»

FIL DIRECTEUR - CONTINUITÉ DE L'ÉTAT, RESPONSABILITÉ DES MINISTRES, PRIMAUTÉ DU DROIT

« continuer »

ART. 9 · 1867

Le choix du verbe n'est pas anodin. La Constitution ne dit pas qu'un nouveau pouvoir est offert au gouvernement fédéral : elle déclare que l'autorité exécutive *continue* dans la Couronne. Chaque Cabinet reçoit donc une autorité déjà encadrée, qu'il exerce pour un temps et transmet intacte à son successeur.



I · UNE INSTITUTION, TROIS REALITES

Le Roi n'est pas le gouvernement - et le gouvernement n'est pas l'État

« À la Reine continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada. »

Loi constitutionnelle de 1867, art. 9. Le mot décisif est « continueront ».

La Confédération n'a pas inventé l'autorité publique en 1867. Elle a réparti et organisé, dans un nouvel État fédéral, une autorité que le droit rattachait déjà à la Couronne. Le verbe « continueront » exprime cette permanence : le cadre juridique précède chaque Cabinet et lui survit.

I

LE SOUVERAIN

Charles III est une personne physique et le chef de l'État. Il incarne la Couronne, mais les biens publics ne constituent pas son patrimoine privé.

II

LA COURONNE

Institution permanente et, selon le contexte, personnification juridique de l'État : elle porte les droits, obligations et pouvoirs publics.

III

LE GOUVERNEMENT

Le premier ministre, le Cabinet et l'administration exercent l'autorité selon la Constitution et répondent politiquement devant la Chambre élue.

UNE PERSONNE JURIDIQUE, NON UNE FICTION SANS RÈGLES

Dans *Sanis Health Inc. c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême a rappelé en 2024 que le mot « Couronne » peut désigner à la fois le souverain comme personne physique et l'État personnifié. Cette personnalité permet notamment de détenir des biens, de conclure des contrats, de dépenser et d'intenter une action. La Couronne peut donc faire valoir des droits civils comme demanderesse, sauf lorsque le législateur limite cette capacité. Il ne s'agit pas d'une faveur accordée au monarque : c'est le mécanisme par lequel la collectivité publique devient une partie reconnaissable devant le droit.

L'ÉTAT AGIT PAR DES REPRÉSENTANTS AUTORISÉS

Comme une société signée par ses dirigeants, la Couronne agit par le gouverneur général ou les lieutenants-gouverneurs, les ministres, les procureurs généraux et les fonctionnaires investis d'une délégation. Un marché public peut ainsi nommer « Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le ministre » comme partie. Le représentant donne l'instruction ou appose la signature; il ne devient pas personnellement propriétaire de l'en-

gagement. Après un remaniement, le contrat demeure celui de l'État.

LE SOUVERAIN NE GÈRE PAS LES DOSSIERS

L'attribution constitutionnelle du pouvoir exécutif à la Couronne n'autorise pas le Roi à choisir un fournisseur, à administrer un immeuble ou à conduire une poursuite. Le gouvernement responsable impose que les actes ordinaires soient accomplis sur avis ministériel et que les ministres en répondent devant le Parlement. Les mots « au nom du Roi » indiquent la source juridique et la continuité de l'autorité; ils ne déplacent pas vers le palais la responsabilité politique quotidienne.

UNE SÉPARATION QUI DISCIPLINE LE POUVOIR

Une élection peut remplacer les détenteurs du pouvoir sans obliger le Canada à refaire ses titres, ses conventions collectives ou ses causes judiciaires. Cette séparation rappelle surtout que les gouvernants n'occupent que temporairement des charges qu'ils ne possèdent pas. La Couronne offre à l'État un centre juridique non partisan; le Cabinet conserve toute la responsabilité de décider. La permanence ne protège donc pas un gouvernement contre l'alternance : elle rend l'alternance praticable sans rupture de l'État.

UN VOCABULAIRE QUI PROTÈGE LA NEUTRALITÉ. Dire qu'un fonctionnaire sert la Couronne ne signifie pas qu'il sert les opinions personnelles du souverain. Il sert l'État selon la loi et exécute loyalement les décisions du gouvernement responsable. La formule distingue ainsi la fidélité institutionnelle de l'adhésion partisane.



II · LE FÉDÉRALISME DANS LE DROIT DES BIENS

Une seule Couronne, plusieurs capacités constitutionnelles

Il n'existe pas une Couronne fédérale placée au-dessus de dix couronnes provinciales subordonnées. La même institution monarchique agit juridiquement « du chef du Canada » ou « du chef » d'une province. La capacité indiquée détermine quels ministres conseillent, quel Parlement légifère, quel Trésor paie et quel patrimoine public est engagé.

LA COURONNE AU CANADA

Du chef du Canada

Compétences fédérales, biens et obligations fédéraux; gouverneur général et ministres fédéraux.

Du chef d'une province

Compétences, biens et obligations provinciaux; lieutenant-gouverneur et ministres provinciaux.

« DU CHEF DE » : UNE FORMULE QUI ATTRIBUE

Une base militaire en Ontario n'est pas un bien de la province simplement parce qu'elle s'y trouve; une forêt publique administrée par l'Ontario n'est pas un actif que le gouvernement fédéral peut vendre. L'expression « du chef de » identifie la capacité constitutionnelle dans laquelle la Couronne possède un droit ou assume une obligation. Les prérogatives suivent la même logique : celles qui se rattachent à un champ fédéral relèvent de la Couronne fédérale, celles qui touchent un champ provincial de la Couronne provinciale.

EN 1867, LE FÉDÉRALISME A AUSSI PARTAGÉ DES ACTIFS

Les articles 107 à 109 de la Loi constitutionnelle de 1867 ont distribué stocks, argent, travaux publics, terres, mines, minéraux et redevances. Certains ouvrages énumérés sont passés au Canada; les terres, mines, minéraux et redevances des anciennes provinces leur sont demeurés. La division des compétences n'était donc pas abstraite : elle s'accompagnait des biens et revenus nécessaires à leur exercice. Le vocabulaire commun de la Couronne n'efface pas ces patrimoines séparés.

LA « TERRE DE LA COURONNE » N'EST PAS UN DOMAINE UNIQUE

Dans l'usage courant, l'expression suggère parfois une seule réserve foncière nationale. En droit, il faut demander qui détient l'administration et le contrôle. Un ministre qui administre un immeuble ne le possède pas comme une entreprise privée; il exerce une charge de gestion pour une fin publique. Un transfert entre ministres peut déplacer cette responsabilité sans vente et sans chan-

gement de la capacité fédérale. Un transfert au provincial exige, lui, de constater le passage entre deux capacités.

LE CURIEUX POUVOIR DE SE CONCÉDER UN BIEN À SOI-MÊME

La Loi sur les immeubles fédéraux permet à Sa Majesté de concéder un immeuble fédéral à elle-même. La formule devient compréhensible dès que l'on distingue la personne juridique durable des capacités dans lesquelles elle agit : l'acte peut faire passer l'administration et le contrôle de la Couronne fédérale à une Couronne provinciale, ou formaliser un changement de régime. Ce qui ressemble à une absurdité privée est une technique de comptabilité constitutionnelle.

UNE PROTECTION AU PROFIT DU PUBLIC

Le droit fédéral limite aussi l'acquisition d'un immeuble public par prescription. Le principe n'exprime pas un privilège personnel du Roi : il évite qu'un particulier obtienne, par simple possession prolongée et à l'insu de l'administration, un intérêt dans un bien conservé pour l'ensemble des Canadiens. Ici, « Couronne » nomme le titulaire juridique d'un patrimoine public et rend visible l'obligation d'en répondre.

ET LES TERRITOIRES?

Les territoires ne reproduisent pas exactement le statut constitutionnel des provinces. Leurs institutions exercent des compétences largement déléguées par le Parlement fédéral, même si la dévolution a accru leur maîtrise foncière et administrative. Cette nuance évite de transformer une formule utile - les capacités fédérale et provinciales de la Couronne - en schéma uniforme là où l'architecture juridique diffère.

CONSÉQUENCE PRATIQUE. Devant un contrat, une terre ou un recours, écrire simplement « la Couronne » ne suffit pas toujours. Il faut identifier la capacité en cause : elle détermine l'autorité compétente, le Trésor exposé et le régime de droit applicable.



III · UNE PERSONNALITÉ QUI PRODUIT DES EFFETS

Signer, posséder, poursuivre - et répondre

L'expression « personnalité de la Couronne » devient concrète dans un bail, un achat, un droit d'auteur ou un dossier criminel. Elle rattache l'acte à une autorité publique permanente plutôt qu'au bureau personnel du ministre qui l'autorise.

R. c. l'accusé

La poursuite agit au nom de l'intérêt public.

et, rarement

R. c. R.

La Couronne poursuit une administration de la Couronne.

UN CONTRAT PEUT DÉPASSER PLUSIEURS MANDATS

Un marché d'infrastructure, un bail ou une convention d'indemnisation dure parfois plus longtemps qu'un gouvernement. Les conditions fédérales identifient donc le Canada - juridiquement Sa Majesté du chef du Canada, représentée par l'autorité compétente - comme cocontractant. Le ministre peut partir, le ministère être réorganisé ou le programme changer de nom : la partie demeure et les obligations ne s'évaporent pas. Cette continuité protège simultanément le fournisseur, les contribuables et l'intégrité du crédit public.

UN MINISTÈRE N'EST PAS NÉCESSAIREMENT UNE PERSONNE

Un ministère est une composante de l'administration; il ne possède pas automatiquement une personnalité autonome comparable à celle d'une société. C'est pourquoi un contrat peut être conclu par « le Canada » et une poursuite dirigée contre le procureur général, même lorsque les faits proviennent d'un ministère précis. Cette convention n'occulte pas la responsabilité administrative : elle fournit aux citoyens et aux tribunaux une partie juridique stable lorsque l'organigramme change.

UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT N'EST PAS TOUJOURS « LA COURONNE »

Les sociétés d'État ont généralement leur propre personnalité, leurs pouvoirs statutaires et leur conseil. Certaines sont mandataires de la Couronne pour toutes leurs fonctions; d'autres ne le sont que pour certaines activités, ou pas du tout. Selon l'Agence du revenu du Canada, le statut dépend du texte constitutif ou d'une conclusion juridique précise. Le seul nom de « société d'État » ne transmet donc pas automatiquement tous

les privilèges, immunités et obligations de la Couronne.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL, DÉFENDEUR IDENTIFIABLE

La Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif prévoit que les instances visant la Couronne fédérale peuvent être exercées contre le procureur général du Canada ou contre un organisme autorisé à être poursuivi sous son propre nom. Le procureur général n'est pas personnellement débiteur. Sa désignation donne un visage procédural à une institution trop abstraite pour recevoir elle-même des documents dans un bureau.

POURQUOI LES DOSSIERS CRIMINELS COMMENCENT PAR « R. »

Dans une poursuite, « R. » signifie *Rex* lorsque le souverain est un roi et *Regina* lorsqu'il s'agit d'une reine. L'accusation n'appartient ni à la victime ni au procureur personnellement : elle est conduite au nom de la paix publique. Cette position explique le devoir de mesure du ministère public, qui doit présenter une preuve fiable et respecter l'équité, non gagner à tout prix. Une succession modifie la forme symbolique de l'intitulé, jamais l'infraction ni la continuité du procès.

LE CAS RÉVÉLATEUR DE « R. C. R. »

Le Guide du Service des poursuites pénales décrit une situation rare : un ministère sans personnalité distincte contrevient à une loi qui lie la Couronne. L'intitulé peut alors devenir « R. c. R. », la Couronne poursuivante et la Couronne défenderesse étant représentées par des ministres différents. L'apparente contradiction montre la finesse du système : une même personnalité publique peut soutenir des fonctions opposées tout en séparant leurs mandats, leurs avocats et leur responsabilité.

LE TEST UTILE. Avant de demander « quel ministère est partie? », il faut vérifier le texte habilitant : l'organisme possède-t-il sa propre personnalité, agit-il comme mandataire, ou la véritable partie est-elle la Couronne représentée par un ministre?



IV · CAPACITÉ ET PRIMAUTE DU DROIT

Une identité pour l'État, pas une immunité absolue



L'édifice de la Cour suprême du Canada, à Ottawa. La personnalité permanente de l'État rend son action possible; le contrôle judiciaire rend cette action justiciable. Photo : Collection de la Cour suprême du Canada.

LA RESPONSABILITÉ EST ORGANISÉE PAR LE LÉGISLATEUR

Le vieil adage selon lequel « le Roi ne peut mal faire » n'est pas une description du droit canadien contemporain. L'article 3 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État rend la Couronne fédérale responsable, dans plusieurs cas, des dommages causés par la faute de ses préposés et par les biens qu'elle possède, occupe ou contrôle. La loi articule cette responsabilité avec le droit civil du Québec et la common law ailleurs. L'État n'est pas identique à un particulier en toute matière, mais il n'est pas hors d'atteinte.

DES RÈGLES PARTICULIÈRES NE SUPPRIMENT PAS LE RECOURS

Une instance contre la Couronne comporte des règles de désignation, de signification, de compétence et parfois de réparation. Une déclaration de droits peut, dans certaines situations, remplacer une injonction formellement dirigée contre la Couronne. Ces adaptations protègent la continuité des services publics tout en permettant au juge de dire le droit. Leur justification doit être

lue précisément; elles ne constituent pas une dispense générale de légalité.

LA PRÉROGATIVE CÈDE DEVANT UNE LOI VALIDE

La prérogative regroupe des pouvoirs exécutifs historiques qui subsistent lorsque la Constitution et la loi ne les ont pas remplacés. Une étude juridique de la Défense nationale formule la limite nettement : la Couronne est soumise à la législation valide, et une loi incompatible peut déplacer la prérogative. Il faut parfois déterminer si le texte lie la Couronne et dans quelle capacité, mais l'autorité exécutive n'habite pas une zone extérieure au droit.

MÊME LA CAPACITÉ D'AGIR PEUT ÊTRE CIRCONSCRITE

Sanis Health confirme que la Couronne peut faire valoir des droits civils et ester comme demanderesse, tout en reconnaissant la faculté du législateur de limiter cette capacité. La personnalité de l'État est donc un outil de droit public encadré par le droit : elle offre un titulaire à des droits et obligations sans créer un acteur souverain au-dessus du Parlement et des tribunaux.

Fonction	Ce que permet la Couronne	Ce qui limite l'action
Agir	Posséder, contracter, dépenser, poursuivre.	Compétence constitutionnelle, crédits, lois et délégations.
Répondre	Demeurer la partie malgré l'alternance politique.	Recours statutaires, contrôle judiciaire, responsabilité civile.
Gouverner	Fournir l'autorité juridique permanente de l'exécutif.	Avis ministériel, confiance de la Chambre, responsabilité politique.

CONSÉQUENCE DÉMOCRATIQUE. Un dommage commis sous un Cabinet peut être jugé sous le suivant : la créance ne disparaît pas avec les ministres. La même continuité qui donne à l'État sa capacité d'agir maintient aussi ses dettes et ses obligations.



V · LA CONTINUÏTÉ MISE À L'ÉPREUVE

Le titulaire change; l'État, ses charges et ses causes continuent

La succession du 8 septembre 2022 a montré la différence entre la personne du souverain et la permanence de la Couronne. Charles III est devenu Roi du Canada immédiatement au décès d'Elizabeth II. La proclamation lue deux jours plus tard à Rideau Hall a rendu public un fait juridique déjà accompli; elle n'a ni recréé l'État, ni réinvesti ses fonctionnaires.

8 SEPT. 2022 Accession automatique de Charles III : il n'existe aucun interrègne dans l'autorité de l'État.	10 SEPT. 2022 Le Conseil privé se réunit; la proclamation canadienne est lue publiquement à Rideau Hall.	APRÈS L'ACCESSION Charges, procès, passeports et monnaie continuent; les serments n'ont pas à être répétés pour ce seul motif.
---	--	--

CE QUE PROTÈGE L'ARTICLE 46

La Loi d'interprétation fédérale prévoit que la dévolution de la Couronne n'a pas pour effet de rendre vacante une charge fédérale. Le titulaire n'a pas à être nommé de nouveau ni à prêter un autre serment uniquement en raison de la succession. Les brevets, actions, poursuites et procédures civiles ou criminelles continuent eux aussi. La règle transforme une maxime ancienne - le souverain meurt, la Couronne ne meurt pas - en garantie administrative et judiciaire très moderne.

LA CONTINUÏTÉ LIMITE LES GOUVERNANTS

Cette permanence ne sert pas seulement à économiser des formalités. Aucun premier ministre ne peut emporter l'autorité de l'État en quittant sa charge ni prétendre que ses engagements n'obligent que son parti. Les fonctionnaires servent légalement la Couronne tout en mettant en œuvre le programme du gouvernement qui possède la confiance de la Chambre. Cette double réalité aide l'administration à préparer une transition loyale sans se transformer en appareil partisan.

UN CHEF DE L'ÉTAT HORS DE LA COMPÉTITION

La monarchie constitutionnelle confie l'incarnation de l'État à un souverain qui ne sollicite pas de mandat partisan, tandis que la direction politique appartient au premier ministre et au Cabinet. Cette séparation n'abolit ni le conflit démocratique ni la responsabilité : elle les situe dans un cadre qui n'est pas la propriété du vainqueur. Les ministres reçoivent l'autorité nécessaire pour gouverner, mais ne deviennent jamais l'État.

UNE FORMULE HISTORIQUE POUR UN BESOIN PERMANENT

Toute démocratie doit faire durer ses institutions au-delà de ses dirigeants. La réponse canadienne combine une Couronne juridiquement permanente, un Cabinet politiquement responsable, un Parlement qui vote les lois et les crédits, et des tribunaux indépendants. Son vocabulaire porte l'histoire, mais sa fonction est actuelle : préserver l'identité, la mémoire et les obligations de l'État pendant que l'électorat change ceux qui décident.

L'ÉTAT DURABLE La Couronne porte l'identité, les biens, les contrats et les obligations.	LA DÉCISION POLITIQUE Les ministres gouvernent tant qu'ils conservent la confiance de la Chambre.
LE CONTRÔLE Le Parlement autorise et enquête; les tribunaux vérifient la légalité.	LA TRANSITION Succession et alternance changent les titulaires sans interrompre l'ordre juridique.

Le bénéfice canadien est précisément cette dissociation. La Couronne donne à l'État un chef non partisan et une personnalité qui traverse les élections; le gouvernement responsable laisse la décision aux ministres issus de la démocratie parlementaire; la primauté du droit maintient tous deux dans leurs limites. La monarchie ne concurrence pas la démocratie canadienne : elle stabilise le terrain juridique sur lequel elle peut alterner pacifiquement.