



INSTITUTIONS DE LA COURONNE

Les Lettres patentes de 1947

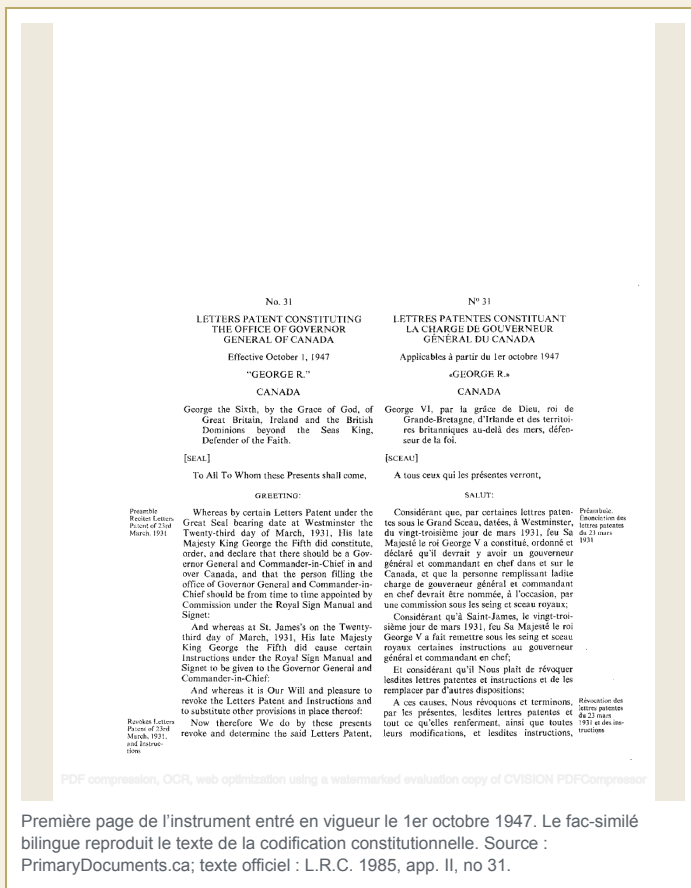
Le mode d'emploi discret de la Couronne canadienne

Capc Thomas Morin-Cabana, MSTJ, BAScM, KCStG

Services éducatifs

Le 8 septembre 1947, le roi George VI signe un instrument de six pages qui paraît d'abord technique. Les Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada prennent effet le 1^{er} octobre. Elles rassemblent, sous le Grand Sceau du Canada, les pouvoirs permettant au gouverneur général d'accomplir ici la plupart des fonctions de la Couronne.

Ce texte n'installe ni un président de remplacement ni un souverain concurrent. Il organise plutôt une présence canadienne permanente du chef de l'État : l'autorité demeure celle de la Couronne, son exercice ordinaire est localisé à Ottawa, et la décision politique reste imputable aux ministres qui conseillent.



Première page de l'instrument entré en vigueur le 1er octobre 1947. Le fac-similé bilingue reproduit le texte de la codification constitutionnelle. Source : PrimaryDocuments.ca; texte officiel : L.R.C. 1985, app. II, no 31.

La force du dispositif est d'unir continuité et gouvernement responsable : une charge non partisane peut agir sans interruption, mais l'usage normal de ses vastes pouvoirs demeure lié à l'avis d'un gouvernement responsable devant la Chambre des communes.

UN SEUL ÉTAT

Le gouverneur général agit au nom du souverain, non en vertu d'un mandat électoral rival.

UNE ACTION LOCALE

Les fonctions constitutionnelles courantes peuvent être accomplies au Canada.

UNE RESPONSABILITÉ VISIBLE

Le Cabinet conseille et répond politiquement des décisions.

À RETENIR

Les Lettres patentes ne proclament pas une indépendance nouvelle. Elles rendent l'autonomie déjà acquise plus praticable : les actes fédéraux ordinaires peuvent être accomplis ici, dans une forme canadienne, sans transformer le représentant du roi en détenteur d'une souveraineté personnelle. La suite distingue précisément le droit écrit, les conventions, les suppléants et l'administrateur avant de mesurer les bénéfices institutionnels du dispositif.



ORIGINES · CONTINUITÉ ET AUTONOMIE

Pourquoi réécrire les règles en 1947?

Les Lettres patentes ne sont pas un acte de naissance improvisé. Elles s'insèrent dans une évolution où la même Couronne impériale est devenue, par le droit et les conventions, une Couronne distinctement canadienne.

1867 L'article 9 de la Loi constitutionnelle de 1867 attribue le pouvoir exécutif au souverain; les articles 10 à 14 règlent son exercice par le gouverneur général.	1926 La Déclaration Balfour reconnaît les dominions comme communautés autonomes, égales en statut, réunies par une allégeance commune à la Couronne.	1931 Le Statut de Westminster donne forme législative à cette autonomie. Des lettres patentes et instructions distinctes régissent alors la charge.	1947 George VI révoque les textes de 1931, les remplace et confère une autorisation générale d'exercer les pouvoirs de la Couronne au Canada.	1952 Vincent Massey devient le premier gouverneur général né au Canada; la fonction déjà canadianisée juridiquement acquiert un visage canadien.
--	--	---	---	--

LA CHARPENTE DE 1867

La Constitution de 1867 n'a pas créé un exécutif présidentiel. Elle a placé le pouvoir exécutif dans la Couronne et institué un Conseil privé pour conseiller le gouverneur général. Ce vocabulaire conserve des formes monarchiques, mais le gouvernement responsable en fixe la logique démocratique : les ministres qui donnent l'avis doivent conserver la confiance de la Chambre élue. L'autorité formelle et la responsabilité politique sont ainsi logées à des endroits différents.

DE L'EMPIRE À L'ÉGALITÉ DES ROYAUMES

Au XIX^e siècle, le gouverneur général était à la fois représentant du souverain et agent du gouvernement britannique. Cette seconde qualité s'est effacée. La Conférence impériale de 1926 affirme que le gouverneur général représente la Couronne et ne représente plus le gouvernement du Royaume-Uni. Le Statut de Westminster de 1931 élimine ensuite plusieurs contraintes législatives impériales. Le changement de 1947 doit donc être lu comme une consolidation de l'autonomie, non comme le transfert soudain d'une souveraineté étrangère.

POURQUOI UN INSTRUMENT ROYAL?

Les Lettres patentes sont prises par le souverain sous le Grand Sceau du Canada, en vertu de la prérogative et de l'architecture constitutionnelle existante. Elles constituent la

charge, attribuent des pouvoirs et organisent la continuité. Elles ne sont pas une loi ordinaire du Parlement, mais elles font partie des textes constitutionnels publiés en annexe aux Lois révisées du Canada. Leur brièveté tient à leur technique : elles doivent être lues avec la Constitution, les lois et les conventions.

LE RÔLE DU PREMIER MINISTRE MACKENZIE KING

La réforme est élaborée sous le gouvernement de William Lyon Mackenzie King et recommandée au roi par le Cabinet canadien. Elle répond à un problème pratique de maturité institutionnelle : pourquoi expédier vers Londres des actes concernant exclusivement le Canada alors qu'un représentant permanent de la Couronne se trouve au pays? L'instrument rend l'appareil plus autonome sans personnaliser l'État autour du titulaire de la charge.

CE QUE 1947 NE SIGNIFIE PAS

Le roi n'abdique aucune qualité canadienne et le gouverneur général ne devient pas chef d'un État séparé. Le souverain demeure le roi du Canada, nomme le gouverneur général sur l'avis du premier ministre et conserve certaines fonctions personnelles. La formule utile est donc celle d'une autorisation très large d'agir, pas celle d'un remplacement. Cette nuance préserve à la fois la vérité juridique et la valeur politique de la Couronne partagée entre son titulaire et ses représentants.

UN DÉTAIL RÉVÉLATEUR. Les Lettres patentes prennent effet le 1er octobre 1947, l'année même où la Loi sur la citoyenneté canadienne entre en vigueur. Les deux textes n'ont pas le même objet, mais ils appartiennent à une période où les institutions fédérales se décrivent de plus en plus avec des instruments proprement canadiens.



ARTICLE II · POUVOIRS ET CONSEIL

Des mots très larges, une pratique disciplinée

« ... exercer tous les pouvoirs et attributions dont Nous sommes valablement investi à l'égard du Canada... »

Lettres patentes de 1947, art. II. L'autorisation doit être lue avec la Constitution, les lois et les conventions.

DE L'AUTORITÉ JURIDIQUE À LA RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE

LE SOUVERAIN

Source personnelle et durable de l'autorité de la Couronne canadienne.

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL

Exerce au Canada la plupart des pouvoirs au nom du souverain.

LES MINISTRES

Conseillent presque toujours et doivent pouvoir répondre de cet avis.

LA CHAMBRE

Accorde ou retire sa confiance au gouvernement qui assume la décision.

LE TEXTE OUVRE; LA CONSTITUTION ENCADRE

L'article II autorise le gouverneur général, avec l'avis du Conseil privé ou de ses membres selon le cas, à exercer les pouvoirs de la Couronne à l'égard du Canada. La formule « tous les pouvoirs » est volontairement générale : elle évite qu'une omission de liste paralyse une fonction constitutionnelle. Mais elle n'est pas un chèque en blanc. Chaque acte doit avoir une base juridique, respecter les limites législatives et constitutionnelles, et suivre la forme d'avis appropriée.

LE CONSEIL PRIVÉ N'EST PAS LE CABINET

La Constitution nomme le Conseil privé de la Reine - aujourd'hui du Roi - pour le Canada. Ses membres sont nommés à vie, mais l'organisme qui conseille activement est presque toujours le Cabinet, comité politiquement responsable composé de ministres en fonction. Les décrets parlent du « gouverneur en conseil » : juridiquement, le gouverneur général agit sur l'avis de ce comité. Cette terminologie ancienne rend visible un principe moderne, celui de la décision ministérielle rendue au nom de l'État.

LE POUVOIR ET LA DISCRÉTION NE SE CONFONDENT PAS

Le titulaire possède juridiquement des pouvoirs étendus; il ne choisit pas pour autant librement leur usage politique. Dans les affaires ordinaires, le gouverneur général suit l'avis ministériel. Une petite zone de pouvoirs de réserve demeure pertinente lors de situations exceptionnelles : nomination d'un premier ministre, demande de dissolution, continuité d'un gouvernement capable d'obtenir la confiance. Même là, le but n'est pas d'imposer une politique, mais de maintenir un gouvernement responsable.

POURQUOI L'AVIS PROTÈGE LES DEUX CÔTÉS

L'avis empêche que la Couronne devienne partisane, car le choix contestable appartient aux ministres. Inversement, le fait que l'acte soit accompli par la Couronne rappelle que le premier ministre n'est pas personnellement l'État. Un décret, une commission ou une proclamation survit au départ du Cabinet parce qu'il s'inscrit dans une autorité publique continue. Le dispositif sépare donc l'imputabilité du moment et la permanence juridique.

LES EXCEPTIONS PERSONNELLES DU SOUVERAIN

« La plupart » est plus exact que « tous ». Le souverain nomme le gouverneur général sur l'avis du premier ministre; lui seul peut modifier les Lettres patentes. Les documents du Bureau du Conseil privé signalent aussi l'approbation de nouveaux honneurs et, dans une lecture de l'article 26 de la Loi constitutionnelle de 1867, la nomination de sénateurs supplémentaires comme fonctions non déléguées. Ces exceptions ne diminuent pas la capacité quotidienne de l'institution; elles montrent que représentation n'est pas substitution.

UNE AUTORITÉ SANS MANDAT CONCURRENT

Dans une présidence, un chef de l'État élu peut opposer sa propre légitimité à celle du Parlement. Le modèle canadien refuse cette rivalité au sommet. Le gouverneur général ne mène pas de programme, ne possède pas de caucus et n'a aucun intérêt électoral à prolonger une crise. Sa légitimité vient de la Constitution et de la neutralité attendue de la charge; celle du gouvernement vient de la confiance parlementaire.

1947

L'innovation n'est pas l'existence d'un gouverneur général, mais l'ampleur et la simplicité de l'autorisation générale. Elle permet à l'appareil canadien d'agir normalement sans renvois constants au souverain, tout en maintenant l'unité de la Couronne.



LA MÉCANIQUE DE LA CONTINUITÉ

Commission, sceau, suppléants et administrateur

UNE CHARGE ET UNE PERSONNE

L'article I constitue la charge de gouverneur général et commandant en chef. Le titulaire, lui, est nommé par une commission distincte sous le Grand Sceau du Canada. Cette distinction évite de confondre l'institution durable avec l'occupant temporaire. Au moment de l'installation, la commission et les Lettres patentes sont lues publiquement; le nouveau gouverneur général prête les serments d'allégeance, de fonction et de gardien du Grand Sceau.

LE GRAND SCEAU COMME PREUVE D'ÉTAT

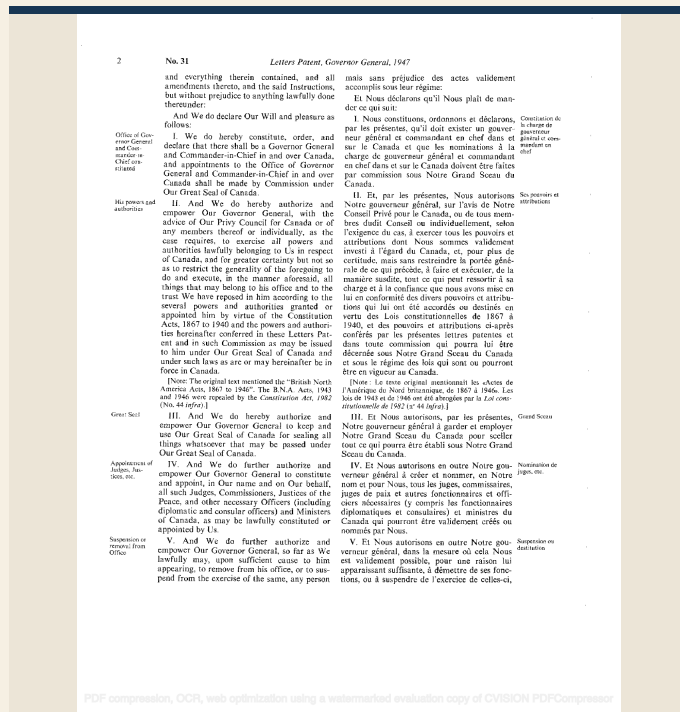
L'article III autorise le gouverneur général à garder et employer le Grand Sceau du Canada. Celui-ci authentifie les grandes nominations, commissions et proclamations. Il ne s'agit pas d'un ornement : l'apposition du sceau atteste qu'un acte procède légalement de la Couronne du Canada. Le gardiennage du sceau rattache la capacité administrative moderne à une technique ancienne de preuve publique.

LES SUPPLÉANTS : DÉLÉGUER SANS DISPARAÎTRE

L'article VII permet de nommer des suppléants auxquels certaines fonctions sont assignées. Des juges de la Cour suprême peuvent ainsi accorder la sanction royale ou signer des décrets lorsqu'il le faut. Leur nomination ne retire pas le pouvoir au gouverneur général. Surtout, un suppléant ordinaire n'est pas un administrateur complet : les documents du Conseil privé précisent notamment qu'il ne peut dissoudre le Parlement.

L'ADMINISTRATEUR : EMPÊCHER LE VIDE

L'article VIII prévoit qu'en cas de décès, incapacité, destitution ou absence, les pouvoirs passent à l'administrateur. Selon la pratique codifiée, le juge en chef du Canada, ou à défaut le juge puîné le plus ancien, assume la charge. L'administrateur dispose de l'ensemble des pouvoirs, y compris ceux nécessaires à la dissolution. Il n'est donc pas un simple signataire de secours, mais le mécanisme de continuité intégrale.



La deuxième page réunit la constitution de la charge, l'autorisation générale, le Grand Sceau et les nominations. Le texte français et le texte anglais sont disposés en parallèle dans la codification.

LE PRÉCÉDENT DE 2021

Après la démission de Julie Payette, le juge en chef Richard Wagner prête serment comme administrateur le 23 janvier 2021. Le gouvernement continue, les actes peuvent être pris et la fonction n'attend pas la nomination d'un nouveau titulaire.

PRÉSENCE DU SOUVERAIN

La présence du roi au Canada ne suspend pas automatiquement les fonctions du gouverneur général. La règle évite qu'un voyage royal crée une ambiguïté opérationnelle : la représentation demeure fonctionnelle tant qu'aucune instruction juridique n'en dispose autrement.

LA PRÉCISION QUI COMPTE. Un suppléant reçoit des fonctions déterminées; un administrateur reçoit la charge provisoire avec tous ses pouvoirs. Employer les deux mots comme synonymes masque le soin avec lequel la Constitution évite à la fois le vide et la délégation excessive.

Pourquoi la lecture publique? A l'installation, lire la commission et les Lettres patentes rend observable le passage entre la personne nommée et la charge. Les serments confirment que le titulaire sert le Canada dans un office déjà défini, plutôt qu'il ne crée sa propre autorité en entrant à Rideau Hall.



DANS LA PRATIQUE · CE QUE PERMET LE TEXTE

Un instrument bref, une activité quotidienne

Fonction	Base et acteur	Conséquence pratique
Parlement	Art. VI : convocation, prorogation et dissolution par le gouverneur général; avis ministériel selon les conventions.	Les cycles parlementaires peuvent commencer et se terminer sans confondre la charge d'État et le gouvernement qui demande l'acte.
Nominations	Art. IV : juges, commissaires, diplomates, fonctionnaires et ministres, lorsque la loi attribue la nomination à la Couronne.	Les commissions sont juridiquement celles de l'État, même si la sélection et la responsabilité appartiennent au gouvernement.
Décrets	Art. II avec la Constitution et les lois : le gouverneur en conseil donne effet aux décisions autorisées du Cabinet.	Règlements, nominations et proclamations suivent une forme publique, consignée et durable.
Sanction royale	Le gouverneur général ou un suppléant achève le processus législatif au nom du souverain.	La loi devient l'acte de la Couronne, du Sénat et des Communes, non la signature personnelle du chef du gouvernement.
Commandement	Art. I et droit canadien : la charge est aussi celle de commandant en chef.	Les Forces armées servent l'État sous autorité civile; le rôle viceregal est constitutionnel et cérémoniel, non un commandement opérationnel personnel.
Clémence	Art. XII : prérogative royale de clémence, exercée sur avis ministériel selon des lignes directrices.	Un ultime remède existe pour des cas exceptionnels d'injustice, sans créer une justice parallèle gouvernée par la préférence personnelle.

LES ACTES PORTENT UNE CHAÎNE DE RESPONSABILITÉ

La formule juridique peut donner l'impression que le gouverneur général décide seul. En réalité, le dossier circule par les ministères, le Bureau du Conseil privé et, selon l'acte, le Cabinet ou un ministre. Le conseil est documenté; la décision est mise en forme; le représentant de la Couronne l'accomplit. Si le choix est contesté, ce sont les ministres qui l'expliquent au Parlement et au public. Cette chaîne empêche l'effacement de l'imputabilité derrière le cérémonial.

LA NOMINATION N'EST PAS L'EMBAUCHE PERSONNELLE

Lorsque l'article IV évoque juges et ambassadeurs, il ne remet pas leurs carrières au goût personnel du gouverneur général. Les lois, processus de sélection et recommandations ministérielles déterminent l'essentiel. L'acte de nomination par la Couronne donne toutefois au titulaire une commission de l'État plutôt qu'un contrat de fidélité envers un premier ministre. La forme soutient ainsi l'indépendance attendue de nombreuses charges.

LA CLÉMENCE MONTRE LA LOGIQUE COMPLÈTE

La prérogative royale de clémence est rarement accordée et n'est pas une voie d'appel supplémentaire. Les lignes direc-

trices fédérales exigent des circonstances exceptionnelles et un avis ministériel. Le gouverneur général possède l'autorité juridique; l'administration instruit le dossier; un ministre répond de la recommandation. Même un ancien pouvoir personnel devient compatible avec la légalité et la responsabilité modernes.

LE COMMANDEMENT EN CHEF SANS CÉSARISME

Le titre de commandant en chef peut paraître martial, mais il fonctionne dans un cadre où le gouvernement civil dirige la défense et où la chaîne opérationnelle est réglée par la loi. La charge représente le service des Forces envers le Canada et autorise des fonctions comme la remise de décorations ou la présentation de drapeaux. Elle ne fournit pas au titulaire une armée politique autonome.

POURQUOI LA FORME COMPTE ENCORE

Grand Sceau, commissions et proclamations semblent archaïques seulement si l'on oublie leur fonction : rendre l'autorité identifiable, transmissible et vérifiable. Une administration peut changer de ministres du jour au lendemain sans devoir refonder les offices, renégocier l'allégeance des agents publics ou suspendre les actes. La Couronne fournit le vocabulaire juridique de cette permanence.

NI MAGIE NI FOLKLORE. Les symboles n'ajoutent pas une seconde décision politique. Ils indiquent au nom de quelle autorité durable la décision responsable du gouvernement entre dans l'ordre juridique.



LIMITES · COMPARAISON · BÉNÉFICE

Ce que les Lettres patentes ne font pas



Rideau Hall vers 1880. Résidence officielle depuis 1867 et lieu de travail du gouverneur général depuis 1940, il matérialise la présence durable de la Couronne au cœur de l'État canadien. Image : Bureau du secrétaire du gouverneur général.

ELLES NE SUPPRIMENT PAS LE SOUVERAIN

Le gouverneur général représente le roi; il n'est pas un monarque canadien de remplacement. La nomination, la modification des Lettres patentes et quelques actes demeurent au souverain. Cette répartition permet une pratique locale complète tout en conservant un chef de l'État personnel, distinct des gouvernements successifs. Dire que « tout a été transféré » rendrait incompréhensible la commission même qui autorise le représentant à agir.

ELLES NE RÉGISSENT PAS LES PROVINCES

Le texte vise le gouverneur général « dans et sur le Canada » et les pouvoirs fédéraux. Les lieutenants-gouverneurs possèdent leurs propres bases constitutionnelles, notamment les articles 58 à 68 de la Loi constitutionnelle de 1867. Ils représentent eux aussi la Couronne, mais ne sont pas les employés ou suppléants du gouverneur général. Le fédéralisme monarchique distribue la Couronne dans onze sphères juridiques, une fédérale et dix provinciales.

ELLES NE CRÉENT PAS UN ARBITRE POLITIQUE QUOTIDIEN

La capacité de nommer, proroger ou dissoudre ne donne pas licence de corriger un gouvernement impopulaire. Les choix de politique appartiennent aux élus et aux ministres. L'intervention personnelle n'est pensable que pour protéger les conditions minimales du gouvernement responsable, par exemple assurer qu'un ministère puisse obtenir la confiance. La neutralité est une discipline active, non une absence de règle.

LE CONTRASTE AVEC UNE PRÉSIDENTENCE

Une république présidentielle place normalement l'exécutif dans un titulaire élu séparément du législatif. Cette double légitimité peut être un frein voulu, mais elle peut également produire veto, blocage et personnalisation de l'État autour du vainqueur. Le Canada concentre la conduite politique dans un Cabinet révocable par la Chambre et place les actes de chef de l'État auprès d'une Couronne non partisane. Le conflit demeure possible, mais il ne devient pas le programme d'un second exécutif.

UNE MONARCHIE FONCTIONNELLE PLUTÔT QU'ORNEMENTALE

Les Lettres patentes démontrent que la Couronne n'est pas seulement une mémoire cérémonielle. Elle est une infrastructure : elle autorise, authentifie, nomme, convoque et assure la succession. Son bénéfice tient précisément au fait que ces fonctions sont remplies sans transformer leur titulaire en concurrent électoral. La continuité n'abolit pas la démocratie; elle lui donne un cadre qui demeure lorsque les majorités changent.

UNE PRUDENCE NÉCESSAIRE

Aucune architecture ne garantit de sages décisions. La monarchie constitutionnelle dépend de conventions comprises, de ministres responsables, d'une fonction publique compétente et d'un public attentif. Son avantage est plus modeste et plus solide : elle sépare la permanence de l'État de la fortune d'un gouvernement, et conserve une solution de continuité lorsque les personnes ou les majorités disparaissent.

Conclusion. En 1947, le Canada n'a pas choisi entre autonomie et monarchie. Il a utilisé la monarchie pour rendre son autonomie praticable : le souverain demeure la source non partisane de l'autorité, le gouverneur général l'exerce ici, et le gouvernement élu en assume la responsabilité. Cette combinaison explique pourquoi un texte de six pages continue d'être l'une des pièces les plus efficaces - et les moins connues - de la Constitution canadienne.