



INSTITUTIONS DU GOUVERNEMENT RESPONSABLE

Le Conseil privé du Roi pour le Canada

L'institution durable derrière le Cabinet

Par

Capc Thomas Morin-Cabana, MStJ, BAScM, KCStG

Le Cabinet décide, les ministres répondent devant la Chambre et le gouverneur général donne aux décisions la forme d'actes de la Couronne. Mais derrière cette séquence familière se trouve un conseil créé en 1867, dont les membres sont normalement nommés à vie et qui, dans son ensemble, ne se réunit presque jamais.

Cette apparente contradiction est la clé du système. Le Conseil privé est la forme constitutionnelle durable; le Cabinet est son comité politique actif. L'un rattache l'action de l'exécutif à un État continu, l'autre concentre la responsabilité démocratique entre les mains de ministres qui doivent conserver la confiance des députés.



Le Bureau du Premier ministre et du Conseil privé, au 80, rue Wellington, face à la Colline du Parlement. L'édifice réunit physiquement deux réalités qu'il faut distinguer : le cabinet politique du premier ministre et l'appareil non partisan du Conseil privé. Photo : Ken Lund, CC BY-SA 2.0, Wikimedia Commons.

La monarchie constitutionnelle canadienne ne soustrait pas l'exécutif à la démocratie : elle sépare l'autorité permanente de l'État de la majorité temporaire qui l'emploie. Le Conseil privé est l'une des charnières techniques de cette séparation.

LE CONSEIL

Créé par la Constitution; membres convoqués par le gouverneur général et généralement nommés à vie.

LE CABINET

Petit comité de ministres en fonction qui donne l'avis politique et répond devant la Chambre.

LE BUREAU

Institution de fonctionnaires qui organise les décisions, conserve les archives et assure les transitions.



LE TEXTE DE 1867

Un conseil pour « aider et aviser »

Les articles 11 à 13 de la Loi constitutionnelle de 1867 installent la charpente : un Conseil privé, des membres choisis et assermentés par le gouverneur général, puis la formule du « gouverneur général en conseil ».

« Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé [...] pour le Canada. »

Loi constitutionnelle de 1867, art. 11. La codification porte encore « Reine » dans le texte historique; les règles d'interprétation l'adaptent au souverain régnant.

Trois articles, trois fonctions

L'article 11 crée l'institution et confie au gouverneur général la convocation, l'assermentation et la révocation de ses membres. L'article 12 reprend les pouvoirs exécutifs qui existaient avant l'Union et précise qu'ils peuvent être exercés avec l'avis du Conseil ou de certains de ses membres, selon le cas. L'article 13 définit enfin le gouverneur général en conseil comme le gouverneur général agissant de l'avis du Conseil privé.

La formule n'est pas décorative. Elle identifie l'acte légal : le choix politique vient des ministres, mais le décret est celui du gouverneur en conseil. L'État agit dans une forme qui ne dépend pas de la signature personnelle du premier ministre et qui demeure intelligible lorsque le ministère change.

CONSTITUTION ACT, 1867
11. Executive Power
Sections 11-14

Constitution of Privy Council for Canada
11 There shall be a Council to aid and advise in the Government of Canada, to be styled the Queen's Privy Council for Canada; and the Persons who are to be Members of that Council shall be from Time to Time chosen and summoned by the Governor General and sworn in as Privy Counsellors, and Members thereof may be from Time to Time removed by the Governor General.

All Powers under Acts to be exercised by Governor General with Advice of Privy Council, or alone
12 All Powers, Authorities, and Functions which under any Act of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of the Legislature of Upper Canada, Lower Canada, Canada, Nova Scotia, or New Brunswick, are at the Union vested in or exercisable by the respective Governors or Lieutenant Governors of those Provinces, with the Advice, or with the Advice and Consent, of the respective Executive Councils thereof, or in conjunction with those Councils, or with any Number of Members thereof, or by those Governors or Lieutenant Governors individually, shall, as far as the same continue in existence and capable of being exercised after the Union in relation to the Government of Canada, be vested in and exercisable by the Governor General, with the Advice or with the Advice and Consent of or in conjunction with the Queen's Privy Council for Canada, or any Members thereof, or by the Governor General individually, as the Case requires, subject nevertheless (except with respect to such as exist under Acts of the Parliament of Great Britain or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland) to be abolished or altered by the Parliament of Canada.⁵²

Application of Provisions referring to Governor General in Council
13 The Provisions of this Act referring to the Governor General in Council shall be construed as referring to the Governor General acting by and with the Advice of the Queen's Privy Council for Canada.

Power to Her Majesty to authorize Governor General to appoint Deputies
14 It shall be lawful for the Queen, if Her Majesty thinks fit, to authorize the Governor General from Time to Time to appoint any Person or any Persons jointly or severally to be his Deputy or Deputies within any Part or Parts of Canada, and in that Capacity to exercise during the Pleasure of the Governor General such of the Powers, Authorities, and Functions of the Governor General as the Governor General deems it necessary or expedient to assign to him or them, subject to any Limitations or Directions

Current to January 1, 2024

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867
11. Pouvoir exécutif
Articles 11-14

Constitution du conseil privé
11 Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé de la Reine pour le Canada; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandées par le Gouverneur-Général et assermentées comme Conseillers Privés; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur-général.

Pouvoirs conférés au gouverneur-général, en conseil ou seul
12 Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui, — par une loi du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, — sont conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces ou peuvent être par eux exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils, ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront, — en tant qu'ils continueront d'exister et qu'ils pourront être exercés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada, — conférés au gouverneur-général et pourront être par lui exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération du Conseil Privé de la Reine pour le Canada ou l'aucun de ses membres, ou par le gouverneur-général individuellement, selon le cas; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu de lois de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par le parlement du Canada.⁵²

Application des dispositions relatives au gouverneur-général en conseil
13 Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur-général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur-général agissant de l'avis du Conseil Privé de la Reine pour le Canada.

Le gouverneur-général autorisé à s'adjoindre des députés
14 Il sera loisible à la Reine, si Sa Majesté le juge à propos, d'autoriser le gouverneur-général à nommer, de temps à autre, une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses députés dans aucune partie ou parties du Canada, pour, en cette capacité, exercer, durant le plaisir du gouverneur-général, les pouvoirs, attributions et fonctions du gouverneur-général, que le gouverneur-général jugera à propos ou nécessaire de lui ou leur assigner, sujet aux

A jour au 1^{er} janvier 2024

Articles 11 à 14 dans la codification bilingue officielle. La page montre comment la Constitution articule Conseil privé, avis et gouverneur général en conseil. Source : ministère de la Justice, Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, à jour au 1er janvier 2024.

Conseil privé Corps constitutionnel permanent comprenant anciens ministres et membres honorifiques.	Cabinet Ministres actuels qui délibèrent collectivement, conseillent et assument la responsabilité.	Conseil des ministres Expression politique courante pour le Cabinet; elle ne désigne pas tous les conseillers privés.
---	---	---

Pourquoi le Cabinet n'apparaît-il pas dans le texte?

La Constitution écrite emploie la catégorie juridique du Conseil privé. Le Cabinet, quant à lui, est façonné par les conventions du gouvernement responsable. Le Bureau du Conseil privé rappelle même qu'il n'a pas, comme tel, d'existence générale dans une loi. Cette souplesse permet au premier ministre d'en fixer la composition et les comités, tandis que l'obligation de confiance rattache ses décisions à la Chambre élue.

Le mot « conseil » ne signifie pas choix personnel

Le gouverneur général n'invite pas librement des centaines de conseillers à départager une politique. Dans la pratique ordinaire, seuls les ministres en fonction donnent l'avis opérant. Les anciens ministres conservent leur qualité et leur titre, mais ils ne disposent pas d'un vote permanent sur les affaires publiques. Le vocabulaire large de 1867 encadre donc une pratique politique précise.



PERSONNES, SERMENTS ET MÉMOIRE

Devenir conseiller privé

Une commission et deux serments

Sur l'avis du premier ministre, le gouverneur général signe une commission qui « mande » le nouveau membre au Conseil. Celui-ci prête le serment d'allégeance au Roi du Canada, puis le serment du conseiller privé, qui l'oblige notamment à donner un avis fidèle et à préserver le secret des délibérations. Il signe ensuite le Livre des serments. Pour un ministre entrant, ce rite précède normalement le serment propre à sa charge.

Un titre durable, pas une fonction active

Le conseiller porte « l'honorable » et les lettres C.P. pour la vie, bénéficie d'un rang dans la préséance et, à son décès, de la mise en berne du drapeau de la tour de la Paix. L'appartenance est normalement viagère,

mais peut être retirée par le gouverneur général sur l'avis du premier ministre. Ces marques ne transforment pas l'ancien ministre en décideur : elles signalent qu'il a été admis à un conseil de la Couronne et lié par des obligations qui lui survivent politiquement.

Le secret : utilité et limite

La confidentialité permet aux ministres de contester une option à huis clos puis de répondre collectivement de la décision. Elle protège également les conseils donnés à la Couronne. Elle ne signifie pas que l'acte final doit rester invisible : les décrets sont enregistrés et, sauf exception légale, publiés; les ministres demeurent comptables de la politique au Parlement. Le système distingue ainsi franchise de la délibération et publicité de l'autorité exercée.



La reine Elizabeth II, le prince Philip, le gouverneur général Vincent Massey, le premier ministre John Diefenbaker et des conseillers privés à Rideau Hall, le 14 octobre 1957. Tous les visages sont conservés dans le cadrage original. Bibliothèque et Archives Canada, MIKAN 4301722, e010975772; domaine public au Canada.

1891	21 juin 1957	14 oct. 1957	1959	1981-1982
Premières nominations extérieures au ministère : d'anciens présidents des deux Chambres.	Ellen Fairclough devient la première femme admise au Conseil privé.	Première réunion devant le souverain; le prince Philip est assermenté.	Réunion à Halifax pour confirmer la nomination de Georges Vanier.	Consentement au mariage royal; puis grand rassemblement autour du rapatriement constitutionnel.

Pourquoi le Conseil entier ne se réunit presque jamais

Le corps compte des générations d'anciens ministres, des juges en chef, d'anciens gouverneurs généraux, des présidents des Chambres et quelques Canadiens distingués. Une assemblée complète serait trop nombreuse, politiquement hétérogène et étrangère au principe de responsabilité ministérielle. Elle n'est convoquée que pour des circonstances d'État exceptionnelles, comme une proclamation d'accession ou, historiquement, le consentement à un mariage dynastique.

Un fait institutionnel révélateur

La dernière réunion formelle remonte à 1981, pour consentir au mariage du prince de Galles et de Diana Spencer. En 1982, de nombreux conseillers se réunirent de manière informelle à Ottawa autour de la proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Conseil apparaît donc rarement comme assemblée, mais il demeure constamment présent dans les commissions, les serments et la formule juridique des actes.



DU CHOIX POLITIQUE À L'ACTE DE L'ÉTAT

Comment naît un décret

Un décret n'est ni un geste personnel du gouverneur général ni une note interne du Cabinet. C'est un instrument juridique préparé, vérifié, approuvé et finalement signé au nom de la Couronne.

LE PARCOURS ORDINAIRE D'UNE SOUMISSION AU GOUVERNEUR EN CONSEIL

1 • Ministère Le dossier établit le pouvoir légal, l'objet, les consultations et la recommandation.	2 • Justice Les juristes vérifient la compétence, la forme et, s'il y a lieu, le règlement, le texte normatif.	3 • Ministre Le ministre responsable signe la recommandation et en assume la responsabilité politique.	4 • BCP Le Bureau du Conseil privé contrôle la présentation et prépare l'instrument.
5 • Conseil du Trésor Dans la plupart des cas, son comité du Conseil privé approuve la soumission.	6 • Gouverneur général La signature transforme l'approbation ministérielle en décision du gouverneur en conseil.	7 • Enregistrement Le numéro, la date et le dossier officiel assurent la traçabilité juridique.	8 • Publication Le décret est communiqué et, lorsque requis, publié dans la Gazette du Canada.

Usage	Ce que fait le gouverneur en conseil	Où se trouve la responsabilité
Règlement	Exerce un pouvoir délégué par une loi et donne au texte une force normative.	Le ministre parrain, le Cabinet et le Parlement qui a délégué le pouvoir.
Nomination	Nomine dirigeants, membres de tribunaux, administrateurs et titulaires prévus par la loi.	Le gouvernement recommande; les règles de sélection et le contrôle public encadrent le choix.
Proclamation	Met en vigueur certaines dispositions ou accomplit un acte solennel prévu par la Constitution ou une loi.	Le ministère qui recommande l'acte et doit justifier son moment.
Transfert	Réorganise des responsabilités administratives lorsque la loi l'autorise.	Le premier ministre et les ministres concernés répondent de l'architecture retenue.

Le gouverneur en conseil est une relation

L'expression ne désigne pas un autre personnage. Elle décrit le gouverneur général agissant avec l'avis du Conseil privé, en pratique le Cabinet. La Couronne apporte la capacité juridique continue; le ministère apporte le jugement politique et l'imputabilité. Si un décret est illégal, il peut être contesté devant les tribunaux. S'il est imprudent, les ministres doivent l'expliquer devant la Chambre et l'électorat.

Une échelle rarement aperçue

Les nominations du gouverneur en conseil concernent environ 2 200 postes : commissions, conseils, sociétés

d'État, organismes, tribunaux administratifs et hautes fonctions. Cette ampleur montre que la Couronne n'est pas seulement visible lors d'une ouverture du Parlement. Elle fournit chaque semaine la forme dans laquelle une multitude de décisions exécutives deviennent des actes publics.

Conseil du Trésor : un comité du Conseil privé

Le Conseil du Trésor est établi par la loi comme comité du Conseil privé. Il combine ainsi une fonction politique de Cabinet et des pouvoirs juridiques précis en matière financière, administrative et réglementaire. C'est un exemple particulièrement clair du passage entre convention, loi et forme monarchique.

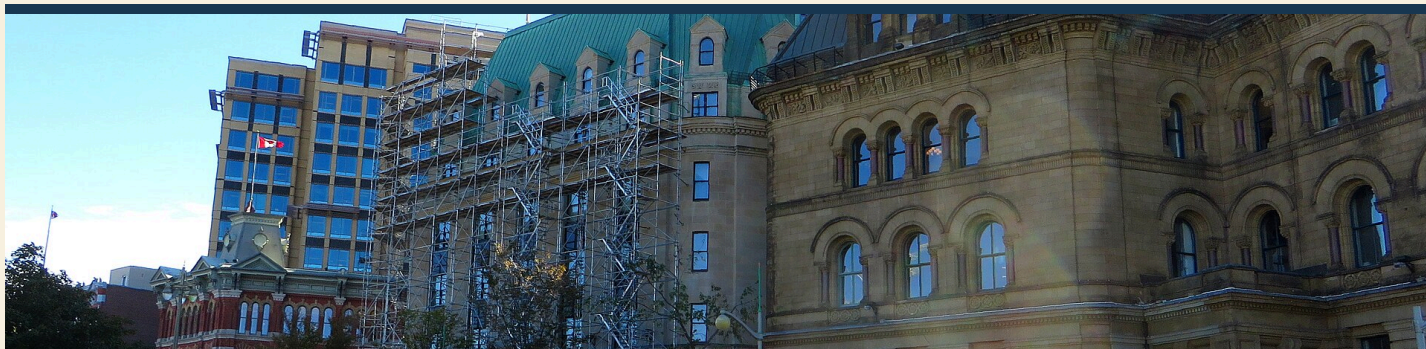
1990+

La base publique des décrets du Conseil permet de rechercher les instruments fédéraux depuis 1990. L'archive officielle ne remplace pas le débat politique, mais elle empêche que la forme monarchique soit assimilée à une décision secrète ou personnelle.



L'INSTITUTION DERRIÈRE LA DÉCISION

Le Bureau du Conseil privé et la continuité



Le 80, rue Wellington abrite le Bureau du Premier ministre et des activités du Bureau du Conseil privé. La proximité physique ne doit pas effacer la différence entre personnel partisan et fonction publique professionnelle. Photo : Ken Lund, CC BY-SA 2.0.

BCP et CPM : deux logiques

Le Cabinet du premier ministre, ou CPM, est politique : il conseille un chef de parti, développe une stratégie et quitte avec lui. Le Bureau du Conseil privé, ou BCP, est un ministère de fonctionnaires : il sert le premier ministre dans ses fonctions gouvernementales, soutient les comités du Cabinet, conserve les décisions et protège la continuité de l'État. Confondre les deux rend la centralisation du pouvoir plus difficile à analyser, car on ne voit plus ce qui relève du parti, du ministère ou de l'administration permanente.

Trois fonctions dans la charge de greffier

Le greffier du Conseil privé est à la fois sous-ministre du premier ministre, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique. Comme secrétaire, il règle la mécanique des réunions, assure que les ministres reçoivent une analyse cohérente, consigne les décisions et surveille leur mise en oeuvre. Comme chef de la fonction publique, il relie la capacité administrative à long terme aux priorités d'un gouvernement élu. Comme sous-ministre, il conseille le premier ministre sur l'appareil de l'État.

Une évolution décisive en 1940

À la Confédération, le greffier tenait les actes et les procès-verbaux du Conseil. En 1940, le décret C.P. 1940-1121 ajouta expressément les fonctions de secrétaire du Cabi-

net. Ce changement répondait à la complexité croissante de la guerre et du gouvernement moderne. Il transforma une charge longtemps perçue comme cléricale en centre de coordination, sans faire du greffier un ministre ni un décideur partisan.

La mémoire n'appartient pas au gouvernement sortant

Le BCP organise les transitions, prépare la formation d'un nouveau ministère et permet à l'administration de continuer entre l'élection, la démission et l'assermentation. Mais la continuité a une limite protectrice : selon la convention, un nouveau gouvernement n'obtient pas les documents confidentiels du Cabinet précédent. Les fonctionnaires conservent la mémoire institutionnelle tout en respectant la confidentialité politique de chaque ministère.

Le premier ministre n'est pas l'État

La distinction entre personne, parti, ministère et Couronne est une discipline constitutionnelle. Le premier ministre exerce une influence considérable, mais les commissions ne sont pas données en son nom, les fonctionnaires ne lui prêtent pas une fidélité personnelle et les décrets survivent à son départ. La chaîne du Conseil privé traduit cette limite dans les formes quotidiennes du gouvernement.

Centralisation : le vrai débat

Le BCP peut renforcer la coordination du centre. Il faut donc étudier la concentration réelle de l'information et des arbitrages. La critique devient plus précise lorsqu'elle distingue le soutien professionnel du Cabinet de la stratégie du personnel politique.

Neutralité : une pratique exigeante

La neutralité n'est pas l'absence de jugement. Elle demande des conseils francs, fondés sur le droit et les faits, puis une exécution loyale de la décision légitime, quelle que soit l'étiquette du gouvernement.



ANALYSE ET BÉNÉFICE CONSTITUTIONNEL

Une autorité durable, une responsabilité temporaire

Le Conseil privé paraît archaïque si l'on ne regarde que son nom. Il devient moderne dès que l'on observe le problème qu'il résout : comment donner aux décisions d'un gouvernement élu une forme juridique continue sans faire de ce gouvernement le propriétaire de l'État?

Élément	Ce qui demeure	Ce qui change	Qui répond?
Couronne	La personnalité juridique de l'État, la capacité d'agir et la succession sans vacance.	Le souverain et ses représentants se succèdent selon les règles constitutionnelles.	Les ministres pour l'avis; les titulaires pour le respect de leurs devoirs.
Conseil privé	L'institution, les serments, les archives et la forme du gouverneur en conseil.	De nouveaux membres sont admis; l'ensemble historique s'élargit.	Le Cabinet actuel, non les anciens conseillers.
Cabinet	Le principe de délibération collective et de confiance.	Ministres, priorités, comités et majorité parlementaire.	Le premier ministre et les ministres devant la Chambre.
Fonction publique	Capacité, dossiers, procédures, impartialité et continuité des services.	Conseils, structures et programmes adaptés au mandat élu.	Les administrateurs pour la gestion; les ministres pour la politique.

La comparaison présidentielle

Dans une république présidentielle, le chef de l'État dirige aussi l'exécutif et possède son propre mandat électoral. Cette concentration offre une direction lisible, mais elle personnalise davantage l'État et peut opposer deux légitimités démocratiques lorsque le président et la législature se bloquent. Le Canada fait un choix différent : la direction politique vient d'un Cabinet révocable par la Chambre, tandis que les actes du chef de l'État appartiennent à une Couronne non partisane.

Un avantage réel, mais non magique

La monarchie ne garantit ni bon jugement ni administration parfaite. Un Cabinet peut centraliser, un décret peut être contesté et une convention peut être mise à l'épreuve. L'avantage est architectural : le premier ministre ne peut prétendre être à lui seul la source de la légalité publique. L'État possède une continuité personnelle et juridique qui précède son gouvernement et lui survivra.

Le rôle stabilisateur des formes

Serments, commissions, registres et signatures peuvent sembler minutieux. Ils créent pourtant une chaîne de

preuve. On sait qui a recommandé, quelle autorité a été invoquée, quand l'acte a pris effet et où il est conservé. En période de transition ou de crise, ces formes réduisent le risque que l'urgence soit confondue avec un pouvoir personnel indéfini.

Le Conseil protège aussi la démocratie

Parce que l'avis vient du Cabinet, la Couronne demeure hors de la lutte partisane; parce que l'acte vient de la Couronne, le Cabinet demeure un gouvernement de l'État plutôt que l'État lui-même. Cette réciprocité permet de changer de majorité sans changer de régime, de premiers ministres sans interrompre l'autorité, et de politiques sans réécrire l'identité juridique du pays.

Une institution fédérale, pas toute la Couronne

Le Conseil privé du Roi pour le Canada appartient au gouvernement fédéral. Les provinces ont leurs conseils exécutifs et leurs lieutenants-gouverneurs. Cette distribution confirme que la Couronne canadienne n'est pas un simple sommet à Ottawa : elle est intégrée au fédéralisme, avec des sphères de responsabilité distinctes mais une même logique de continuité et de gouvernement responsable.

Conclusion. Le Conseil privé du Roi rend visible l'un des meilleurs arguments pratiques en faveur de la monarchie constitutionnelle canadienne. Il permet que l'autorité de l'État soit continue, non partisane et transmissible, tout en laissant le jugement politique à des ministres responsables devant la Chambre. La Couronne ne remplace pas la démocratie : elle lui fournit une maison juridique qui ne change pas de propriétaire à chaque élection.