

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA

André BRAËN

I. Introduction

On peut brièvement résumer la forme qu'emprunte l'État canadien au plan politique et juridique comme étant celle d'une monarchie constitutionnelle avec un régime parlementaire et dont le chef d'État est la Reine du Canada, qui se trouve également à être la reine d'Angleterre représentée au Canada par le gouverneur général aux fins fédérales et par le lieutenant-gouverneur aux fins provinciales. Le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur exerce tous les pouvoirs que la constitution canadienne confère au monarque; mais de fait et en vertu des conventions constitutionnelles, ces pouvoirs sont exercés par le cabinet (au niveau fédéral) ou le conseil des ministres (au niveau provincial). Si le monarque est le chef de l'État canadien, c'est, par ailleurs, la Couronne qui personnifie l'État au plan juridique. Ce bref résumé requiert évidemment quelques explications. Mais d'abord, un retour à l'histoire s'impose.

II. Rappel historique

Quelques lignes sont consacrées au Canada dans le Traité de Paris de 1763. Elles précisent que la France abandonne toute prétention à l'égard de son ancienne colonie qui entre ainsi dans le giron britannique et tombe sous la gouverne du monarque anglais (1). À partir de ce moment, l'histoire constitutionnelle du Canada sera caractérisée par sa continuité et les autorités britanniques interviendront de temps à autre pour modifier son organisation. La guerre d'indépendance des États-Unis entraînera l'établissement au Canada de milliers de colons loyalistes restés fidèles à la Couronne britannique. En 1867, le Parlement britannique adopte une loi établissant la fédération canadienne et le pouvoir d'adopter, généralement de manière exclusive, des lois relativement aux sujets énumérés est partagé entre le Parlement canadien et l'Assemblée législative des quatre provinces d'alors (aujourd'hui le Canada compte dix provinces) (2). Mais la jeune fédération n'en constitue pas pour autant un État indépendant. Une législation impériale sanctionnée en 1865 (3) rendait en effet invalide toutes règles de droit adoptées par les «Dominions» et incompatibles avec la législation britannique applicable au Canada. Ce n'est que graduellement que ce dernier accédera à l'indépendance.

La Conférence impériale de 1926 donna lieu à une déclaration (Déclaration Balfour) qui redéfinit les relations entre la Grande-Bretagne et les Dominions. On reconnut que ces derniers constituaient au sein de l'empire britannique des collectivités autonomes et de statut égal. On marqua également la distinction entre le monarque chef d'État de Grande-Bretagne et celui de monarque chef d'État d'un Dominion. Le lien de subordination entre le Canada et la Grande-Bretagne cessait d'exister. C'est en 1931 avec l'adoption du *Statut de Westminster* que le Canada acquiert véritablement la pleine personnalité au plan international et devient donc un État indépendant (4). Mais parce que plusieurs textes formant la constitution canadienne émanaient du Parlement britannique, il restait nécessaire en cas de modification desdits textes de toujours recourir à l'intervention de ce dernier. Cette situation prendra fin en 1982 alors que le pouvoir d'amendement constitutionnel est rapatrié au Canada (5).

La reine

Le titre explicite de «reine du Canada» a été attribué à Élisabeth II au moyen d'une loi adoptée par le Parlement canadien en 1952 (6). Les règles de succession au trône d'Angleterre et qui gouvernent aujourd'hui la succession d'Élisabeth II s'appliquent au Canada (7). Par exemple, en cas de décès ou d'abdication, la couronne serait transmise à l'héritier protestant le plus rapproché parmi les enfants du monarque en soulignant que les fils sont dans ce cas préférés et que le droit d'aînesse reste important. Mais la loi précise l'absence d'effets au plan canadien qui pourrait découler de la dévolution de la Couronne (8). La reine du Canada est donc le chef de l'État canadien. Les nouveaux députés à la Chambre des communes du Parlement canadien doivent lui prêter serment d'allégeance (9) de même que les nouveaux citoyens canadiens (10). Elle est représentée aux fins fédérales par le gouverneur général et aux fins provinciales par le lieutenant-gouverneur.

Le Canada est donc une monarchie constitutionnelle parce que son chef d'État est désigné héréditairement et que ses représentants personnels exercent des pouvoirs qui sont circonscrits par la constitution. En effet et comme on le verra, le chef de l'État canadien est, en vertu des conventions constitutionnelles, dépouillé de tout pouvoir réel. La monarchie a survécu au Canada à un contexte tout à fait révolu et en aucune façon, la reine et ses représentants n'exercent aujourd'hui de fonction législative ou gouvernementale. Au plan de l'opinion publique canadienne, celle-ci est divisée quant à la nécessité de son maintien et au Québec l'institution semble intéresser peu de gens. Alors, on peut se demander pourquoi le système a survécu malgré tout? On avance que c'est par fidélité historique et parce que dans la tradition britannique, le monarque garantit la pérennité de l'État (11). Comme tout souverain, il transcende la politique partisane et survit aux crises gouvernementales. De façon officielle, il confère par son sceau un caractère solennel aux décisions gouvernementales et de par sa fonction représentative, il décharge le chef de gouvernement de nombreuses cérémonies officielles (12). Bref, sa fonction est essentiellement symbolique. Ajoutons que le maintien de la monarchie reste un signe de différenciation important avec le voisin américain et républicain.

III. Le gouverneur général et le lieutenant-gouverneur

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le gouverneur général administre le gouvernement du Canada au nom de Sa majesté et depuis les débuts de la fédération canadienne, le monarque nommait donc un gouverneur général sur avis du gouvernement britannique; à partir de 1930, la désignation se fera sur avis du gouvernement canadien. La charge de gouverneur général du Canada sera quant à elle établie officiellement en vertu des *Lettres patentes de 1947* émises à la demande du gouvernement canadien par les autorités britanniques (13). Ce document prévoit que le gouverneur général exerce tous les pouvoirs et attributions dont le monarque est investi au Canada par les lois constitutionnelles. Mais c'est la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoit toutefois l'existence du poste de lieutenant-gouverneur pour chaque province nommé par le gouverneur général en conseil (14), c'est-à-dire par le premier ministre du Canada qui possède la discrétion de consulter ou non la province concernée. Leur mandat est variable (cinq années en général) et est révocable quoique dans le cas du lieutenant-gouverneur, ce dernier ne puisse être démis que pour cause (15).

C'est donc le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur qui est compétent pour exercer les pouvoirs que la constitution canadienne attribue à la reine. Celle-ci fait partie du Parlement canadien ainsi que de l'Assemblée législative d'une province puisqu'elle est appelée à en sanctionner les lois. Elle est aussi le chef de l'exécutif (16). Même si en vertu des *Lettres patentes de 1947* le gouvernement fédéral possède la discrétion de soumettre ses décisions formelles à la reine elle-même, en pratique il recourt systématiquement au gouverneur général. Ainsi, en 1978, le gouvernement fédéral a cessé de demander à la reine de signer les traités formels conclus par le Canada et d'émettre les lettres de créances aux ambassadeurs et c'est le

gouverneur général qui aujourd'hui s'en occupe. De la même façon, lorsqu'un document provincial requiert la signature du chef d'État, c'est le lieutenant-gouverneur qui alors intervient. En vertu des prérogatives de la Couronne (17), le monarque conduit les relations internationales, déclare la guerre et dissout le parlement. Ces pouvoirs d'exception sont maintenant exercés par le gouvernement et son premier ministre (fédéral ou provincial selon le cas).

La constitution du Canada est composée de règles de droit constitutionnel et aussi de conventions constitutionnelles. Ces dernières sont des usages ou conventions à caractère politique qui se fondent sur des principes tels la démocratie ou le fédéralisme et qui lient les acteurs politiques; ce ne sont toutefois pas des règles de droit et en cas de non-respect par les principaux intéressés, la sanction ne peut pas être de nature judiciaire. En effet, dans un tel cas, on n'agit pas de manière illégale même si inconstitutionnelle (18). Selon les conventions constitutionnelles, le chef de l'État canadien ainsi que ses représentants au niveau fédéral et provincial sont dépouillés de tout pouvoir réel et n'agissent que sur instructions. Ainsi, les actes posés par le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur le sont conformément à l'avis reçu du gouvernement impliqué (fédéral ou provincial). Ils sanctionnent les projets de loi présentés par le gouvernement et adoptés par le parlement et posent tous autres actes solennels requis. Un auteur a résumé leurs facultés au droit d'être consulté, d'encourager et de conseiller (19). Après une élection, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur nomme le premier ministre et lui demande de former le gouvernement. C'est le chef du parti politique qui recueille la majorité des sièges à la chambre élective qui est ainsi appelé. C'est à la demande du premier ministre que le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur prononce la dissolution de la législature. Dans le cas d'un gouvernement minoritaire défait en chambre, certains pensent que le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur pourrait refuser de dissoudre le parlement et qu'il pourrait demander au chef d'un autre parti de former un nouveau gouvernement capable de recevoir la confiance de la chambre. Il pourrait même refuser d'officialiser certains actes d'un gouvernement défait qui engageraient de manière indue son successeur. Mais là s'arrêteraient ses pouvoirs, s'il en est véritablement (20).

IV. Le gouvernement fédéral et provincial

Au Canada, le pouvoir exécutif suit le partage de la souveraineté législative (21) et il existe donc un gouvernement fédéral et un gouvernement pour chacune des dix provinces. Le gouvernement fédéral veille à l'application des lois adoptées par le Parlement canadien (composé de la Chambre des communes dont les membres députés sont élus et du Sénat dont les membres sont nommés par le premier ministre) et le gouvernement provincial voit à l'application des lois adoptées par la Législature provinciale (une assemblée composée de députés élus). Formellement la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que la reine exerce le pouvoir exécutif assistée du Conseil privé (22). Les membres du Conseil privé (en général les ministres anciens et actuels du gouvernement canadien) ne se réunissent jamais et en vertu des conventions constitutionnelles, c'est plutôt un de ses comités appelé cabinet qui exerce le gouvernement. Le cabinet est composé du premier ministre, c'est-à-dire le chef du parti politique ayant recueilli une majorité de sièges à la Chambre des communes et désigné à ce titre par le gouverneur général, et des ministres qu'il nomme (généralement des députés capables de répondre en chambre aux questions de l'opposition). Contrairement au cabinet fédéral dont l'existence n'est nulle part prévue dans les textes constitutionnels, la *Loi constitutionnelle de 1867* quant à elle prévoit l'existence d'un conseil exécutif ou conseil des ministres chargé avec le lieutenant-gouverneur (des provinces de Québec et de l'Ontario à l'époque) d'administrer le gouvernement de la province (23). Son organisation est similaire à celle du cabinet. Le cabinet ou le conseil des ministres détient le pouvoir politique puisqu'il représente le parti majoritaire à la législature et il voit donc à la mise

en œuvre des options politiques de ce parti; mais il est aussi la tête de l'appareil administratif et il en constitue l'organe suprême puisqu'il représente l'État fédéral ou provincial.

La fonction de premier ministre n'est pas définie dans la constitution canadienne et pourtant, c'est le poste politique le plus élevé. Il est en quelque sorte la manifestation de la volonté d'un parti politique qui l'a désigné comme chef, de l'électorat qui élit ses représentants et de la chambre des députés dont il doit conserver la confiance. Techniquement, le premier ministre est censé conseiller le monarque et ses représentants au Canada. Mais en réalité, il est le chef du gouvernement (fédéral ou provincial) et le personnage le plus important de la société canadienne. Ses ministres dépendent de lui au point tel que s'il meurt ou démissionne, ils cessent d'occuper leurs fonctions. Concrètement, il est appelé à exercer les pouvoirs dont est investi le chef de l'État. Bref, au Canada le chef de gouvernement transcende Sa majesté le chef de l'État. C'est le premier ministre qui nomme ses collaborateurs, les ministres. La taille et le nombre des ministères dépendent beaucoup de la volonté du premier ministre et varient en fonction des époques et des ...politiques.

La Couronne

Si pendant un temps un royaume s'identifiait à la personne de son monarque, le droit anglais distingua rapidement quant à lui entre la personne même du monarque (*the King*) et son royaume (*the Crown*). La notion de Couronne en droit anglo-saxon est donc l'équivalent de celle de l'État. Si les souverains passent, la Couronne demeure... Un auteur la définit comme l'institution investie de tous les droits et pouvoirs appartenant au monarque et qu'elle exerce au moyen du gouvernement (24). Cette entité constitue en droit une personne morale. On dit d'elle qu'elle est une corporation *sole* puisqu'elle ne connaît qu'un titulaire, le souverain, et dont le patrimoine est le domaine et le trésor publics. La Couronne est caractérisée par une succession perpétuelle puisque son existence ne s'éteint pas avec le décès du souverain: Le roi est mort, Vive le roi!

La Couronne est en droit anglo-saxon (et canadien) la source de tout pouvoir et c'est pourquoi le gouvernement tire son autorité de la Couronne. Elle personnifie l'État ou encore, le gouvernement. Le Canada connaît un régime fédéral et le monarque intervient aux fins fédérales ou aux fins provinciales: l'on dit Sa Majesté du chef du Canada ou encore Sa Majesté du chef de la province de l'Ontario ou du Québec ou.... Est-ce à dire qu'il existe onze couronnes au Canada (une fédérale plus dix provinciales)? De plus, plusieurs pays ont le même chef d'État que le Canada, c'est-à-dire la reine Elizabeth II. En droit, la théorie de l'indivisibilité de la couronne permet aux gouvernements de tous ces États et provinces de pouvoir prétendre jouir des mêmes droits et prérogatives dont jouit Sa Majesté à Londres. Dans la fédération canadienne, même si chaque couronne, fédérale et provinciale, est indivisible au plan de son entité légale, au plan matériel, elle reste divisible tant en ce qui concerne les domaines de son intervention qu'à celui de son patrimoine et de son trésor. Bref, le budget fédéral est bien différent de celui d'une province.

En droit constitutionnel canadien Sa Majesté (l'État fédéral ou provincial) est assujettie au droit ainsi qu'aux tribunaux chargés d'appliquer le droit commun. C'est le principe de la légalité ou *rule of law*. Mais ce droit a aménagé en sa faveur des immunités et prérogatives à caractère exceptionnel appelées prérogatives de la Couronne et dont profitent les gouvernements fédéral et provinciaux. Ces règles exorbitantes du droit commun peuvent toutefois être codifiées, modifiées ou même annulées par le législateur compétent. À titre d'exemples, l'on peut mentionner l'immunité fiscale, l'irresponsabilité au plan civil et pénal, la non contrainte judiciaire, le secret administratif, la priorité parmi les créanciers, l'impossibilité de prescrire à son encontre et surtout la non application de la loi. Dans ce dernier cas, le privilège signifie qu'une

loi adoptée par le législateur ne s'applique pas à l'encontre du gouvernement à moins qu'elle ne contienne des indications au contraire. Évidemment, les tribunaux ont nuancé cette règle générale (25).

V. Conclusion

C'est la monarchie britannique qui s'est substituée à la française au Canada en 1760. À ce moment, les pouvoirs du monarque sont déjà bien encadrés par le droit en Angleterre.

L'arrivée au Canada de milliers de colons loyalistes au moment de la guerre d'indépendance des États-Unis en 1776 va renforcer la fidélité canadienne à la Couronne britannique sous l'oeil lointain de la population canadienne-française. Aujourd'hui, on l'a vu, le monarque et ses représentants au Canada ne jouissent plus d'aucun pouvoir réel et la monarchie n'est plus qu'un symbole mais toujours vivant et rattaché à l'identité canadienne. En vertu de la constitution, la charge de la reine, du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur ne peut être modifiée sans l'assentiment des autorités fédérales et de celles des dix provinces canadiennes (26). C'est la règle de l'unanimité qui garantit donc la pérennité de l'institution. Il faut croire que la remettre en question est considéré comme un crime de lèse-majesté...

Rezumat

Forma împrumutată de statul canadian este aceea a unei monarhii dotate cu un regim parlamentar. Este o federație al cărei șef de stat este regina Elisabeta a II-a reprezentată de către guvernatorul general la nivelul federației și de către locotenentul guvernator la nivel provincial. În virtutea convențiilor constituționale, primul ministru – federal sau provincial – este acela care exercită toate puterile pe care Constituția le atribuie monarhului. Dacă monarhul este șeful statului canadian, pe plan juridic Coroana personifică statul. După o scurtă privire istorică, autorul a analizat și comentat statutul atribuit monarhiei în statul canadian.