



La constitution du Québec : les commissions et les instructions royales, 1763-1947

The Quebec Constitution: Royal Commissions and Instructions, 1763-1947

Christian Blais

Numéro 73, 2019

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1067994ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1067994ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Éditions La Liberté

ISSN

0575-089X (imprimé)

1920-437X (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Blais, C. (2019). La constitution du Québec : les commissions et les instructions royales, 1763-1947. *Les Cahiers des Dix*, (73), 47–83.
<https://doi.org/10.7202/1067994ar>

Résumé de l'article

La constitution actuelle du Québec est formée d'une constellation de documents. Il en est de même pour la constitution de la Province de Québec (1764-1791) et celles du Bas-Canada (1792-1841) et de la Province du Canada (1841-1867). Deux documents, aujourd'hui relégués aux oubliettes, ont toutefois eu naguère une valeur constitutionnelle considérable. Du milieu du XVIII^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle, les commissions et les instructions royales adressées par la Couronne britannique au gouverneur de la colonie ont servi d'assise à la constitution du Québec et du Canada. Cet article rappelle aussi que ces documents ont donné lieu à divers débats dans la sphère politique.

La constitution du Québec: les commissions et les instructions royales, 1763-1947¹

CHRISTIAN BLAIS

Qu'est-ce que la constitution du Québec? La réponse à cette question fait aujourd'hui l'unanimité ou presque. Selon Jean-Charles Bonenfant, Jacques-Yvan Morin ou José Woehrling, la constitution du Québec se compose d'éléments épars et disparates². Elle relève de la loi constitutionnelle de 1867 et elle est complétée par des textes de loi, des chartes, des conventions, des règles de la common law et des interprétations judiciaires. D'autres réclament plutôt une constitution qui soit québécoise en bonne et due forme. En juin 2018, le metteur en scène Christian Lapointe du théâtre Carte Blanche a d'ailleurs formé une assemblée constituante de 42 citoyens dans le but d'écrire une telle constitution³. Le projet *Constituons!*, mené en

1. L'auteur remercie Donald Fyson, Gilles Gallichan, Suzanne Langevin et Frédéric Lemieux pour leurs commentaires.
2. Jean-Charles BONENFANT, «La constitution du Québec», *L'Action*, 25 février 1965, p. 4; Jacques-Yvan MORIN et José WOEHRLING, *Les constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, t. 1, Montréal, Thémis, 1994, p. 141-145.
3. Le constitutionnaliste Daniel Turp et l'ex-bâtonnière du Québec Claudia Prémont ont agi à titre de coprésidents de ce projet.

collaboration avec l'Institut du Nouveau Monde, sous la présidence conjointe du constitutionnaliste Daniel Turp et de l'ex-bâtonnière Claudia Prémont, a ainsi proposé une constitution en 80 articles⁴. Bien que l'exercice ait été de nature symbolique, le 29 mai 2019, la députée indépendante de Marie-Victorin, Catherine Fournier, a transmis un exemplaire de ce document à la ministre de la Justice et responsable du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, Sonia LeBel⁵.

Va pour le présent. Maintenant, quelle a été la constitution du Québec après la Conquête britannique de 1759-1760? Le sujet n'a pas encore été abordé en profondeur. Seuls Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet rattachent les sources historiques de ce droit constitutionnel au Traité de Paris, à la Proclamation royale, aux grands principes du droit constitutionnel britannique, de même qu'aux lois et arrêts britanniques antérieurs et postérieurs à 1760⁶. Les auteurs qui ont étudié les fondements des constitutions de 1763, 1774, 1791, 1840 et 1867 ont toutefois négligé deux documents de la plus haute importance : la commission et les instructions royales.

Une commission est un document qui intronise officiellement le gouverneur ou le lieutenant-gouverneur dans ses fonctions. Les instructions royales, pour leur part, indiquent le mode de gouvernement et la politique générale qui doit être suivie dans une province ou un dominion. Depuis la Proclamation royale de 1763 jusqu'au Statut de Westminster de 1931, les pouvoirs contenus dans les commissions et les instructions royales ont soulevé plusieurs débats : les prérogatives

4. Institut du Nouveau Monde, « La Constitution citoyenne du Québec. À propos de *Constituons!* Étapes du projet. Partenaires », <https://innm.qc.ca/constituons/#apropos>.
5. Assemblée nationale du Québec, « Point de presse de Mme Catherine Fournier, députée de Marie-Victorin », 29 mai 2019, <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-52983.html?appelant=MC>; Jean SIAG, « *Constituons!* : une première constitution citoyenne du Québec », *La Presse*, 30 mai 2019, <https://www.lapresse.ca/arts/theatre/201905/30/01-5228090-constituons-une-premiere-constitution-citoyenne-du-quebec.php>.
6. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 9-10.

des gouverneurs ont été modifiées d'abord de façon mineure puis, au final, en profondeur. L'objet du présent article est de brosser un portrait évolutif des commissions et des instructions royales. Il s'agit de montrer que ces documents sont, à la suite de la Constitution en vigueur, à la source du droit constitutionnel et public du Québec.

La Couronne britannique: la source du pouvoir⁷

L'administration supérieure des provinces royales britanniques relève de la Couronne. Les affaires coloniales sont confiées au secrétaire d'État pour le Département du Sud depuis 1704; au secrétaire d'État aux Colonies après 1768; au secrétaire d'État à la Guerre et aux Colonies de 1794 à 1854; et, de nouveau, au secrétaire d'État aux Colonies de 1854 à 1966⁸. De 1696 à 1782, le « ministre des colonies » est assisté des membres du Board of Trade (Conseil du commerce), un organisme consultatif créé par le Conseil privé. Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, le Haut Trésorier et le Maître-Général des Postes sont les deux autres ministres chargés de superviser l'administration civile des colonies britanniques⁹.

Les gouverneurs des colonies royales sont investis de leurs pouvoirs par leur commission. Par définition, il s'agit d'une lettre patente sous le Grand Sceau de la Grande-Bretagne¹⁰. Le roi, qui est à la source de tout pouvoir, délègue ainsi d'importantes prérogatives judiciaires, politiques et administratives. Ce sont les fonctionnaires du Conseil du

7. Christian BLAIS, « Aux sources du parlementarisme dans la Province de Québec, 1764-1791 ». Thèse de doctorat (histoire), Québec, Université Laval, 2019, chapitre 1.
8. Edward J. CASHIN, *Governor Ellis and the transformation of British North America*, Athens, University of Georgia Press, 2007, p. 48; Ann LYON, *Constitutional History of the UK*, Londres, Cavendish Publishing, 2003, p. 260.
9. Le Maître-Général des Postes est un haut fonctionnaire relevant de la Trésorerie, puis un ministre en titre à compter de 1823.
10. Leonard Woods LABAREE, *Royal Government in America. A study of the British Colonial System before 1783*, New York, Frederick Ungar, 1958, p. 6.

commerce qui sont chargés par le ministre responsable des colonies de rédiger la commission des gouverneurs. Ce document doit être approuvé par le Conseil privé et signé par le roi. Cette commission royale – copiée selon un modèle quasi uniforme depuis le XVII^e siècle – donne sensiblement les mêmes pouvoirs à tous les gouverneurs¹¹. De par sa commission, le gouverneur n'est pas un haut fonctionnaire relevant du secrétaire d'État responsable des colonies : il est plutôt un agent représentant l'autorité de la Couronne.

La relation qui lie le gouverneur au ministre et au Cabinet britannique est complexe et équivoque. D'une part, sur le plan administratif, le gouverneur est rattaché au ministère des Colonies¹² et le plus souvent sa nomination est le fait même du secrétaire d'État. D'autre part, le gouverneur conserve, à titre de représentant du roi, un pouvoir discrétionnaire sur l'interprétation de ses prérogatives¹³. Toutefois, le secrétaire d'État et le Conseil du commerce sont d'avis que ce pouvoir discrétionnaire doit être appliqué seulement devant certaines circonstances inopinées. Au demeurant, lorsqu'un gouverneur n'obéit pas aux ordres du secrétaire d'État, il doit justifier ses actes dans sa correspondance. Le gouverneur sait qu'il n'a pas intérêt à interpréter ses instructions de manière trop libérale et se mettre le gouvernement britannique à dos ; d'autant qu'il pourrait être démis de ses fonctions pour cette raison¹⁴. Toute chose étant relative par ailleurs, ce rapport de force est renversé parfois par le népotisme. Grâce à de hauts contacts à la cour ou au sein de la haute administration, un gouverneur peut très bien faire fi de l'autorité du secrétaire d'État sans être inquiété de quoi que ce soit.

Si la commission constitue le document constitutionnel le plus important en ce qui a trait à la délégation de pouvoirs, ce sont par contre les instructions royales qui indiquent en détail les objectifs impériaux,

11. *Ibid.*, p. 95.

12. *Ibid.*, p. 122.

13. Vincent T. HARLOW, *The Founding of the Second British Empire, 1763-1793*, Londres, Longmans, 1952-1964, vol. II, p. 665, 683.

14. L. W. LABAREE, *op. cit.*, p. 434-436.

le mode de gouvernement et la politique générale à suivre dans une colonie royale¹⁵. Y est précisée également la façon dont le gouverneur doit répondre à une variété de conjonctures données¹⁶. Le processus entourant la rédaction des instructions est à peu près le même que pour les commissions. Un projet d'instructions doit d'abord être approuvé par le ministre. Au Conseil privé, ce document préliminaire est ensuite adopté par un ordre en conseil, signé par le roi et contresigné par le secrétaire d'État. Enfin, les instructions royales sont revêtues du seing royal ou de sceaux plus petits (*lesser seals*).

À la commission et aux instructions royales s'ajoute une correspondance régulière entre le gouverneur, le Conseil du commerce et le secrétaire d'État qui sert à régler les conjonctures de l'administration locale¹⁷. Le gouverneur ou le lieutenant-gouverneur peut également recevoir des dépêches dans lesquelles se trouvent des instructions additionnelles pour traiter certains détails importants de l'administration coloniale. Ces instructions additionnelles peuvent aussi amender des articles des instructions royales ou en préciser le sens¹⁸. Les contemporains emploient parfois indistinctement les termes « provisions », « dépêches » et « instructions additionnelles » pour référer au même document.

Considérer les instructions royales comme l'une des pièces constitutionnelles des colonies pose néanmoins une difficulté.

-
15. Jack P. GREENE, *Negotiated Authorities: Essays in Colonial Political and Constitutional History*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1994, p. 177; L. W. LABAREE, *op. cit.*, p. 7-8; Elizabeth MANCKE, « Another British America: A Canadian Model for the Early Modern British Empire », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 25, 1 (1997), p. 19; Adam SHORTT et Arthur G. DOUGHTY [dir.], *Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1759-1791*, Ottawa, T. Mulvey, 1921, vol. 1, p. xiv; John Manning WARD, *Colonial Self-Government: The British Experience 1759-1856*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, p. 88.
 16. Ian K. STEELE, « The Anointed, the Appointed, and the Elected: Governance of the British Empire, 1689-1784 », dans P. J. MARSHALL [dir.], *The Oxford History of the British Empire. Volume II: The Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 110.
 17. Alfred LeRoy BURT, *The Old Province of Quebec*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, vol. 1, p. 67.
 18. L. W. LABAREE, *op. cit.*, p. 15.

Contrairement à la commission qui est de nature publique, les instructions s'adressent privément au gouverneur et, en partie seulement, à ses conseillers. On pourrait donc soutenir que seuls les articles des instructions qui ont été rendus publics ont un véritable caractère constitutionnel. Toutefois, rien n'indique que cette opinion soit partagée par le Secrétariat d'État aux Colonies. De fait, la commission renvoie textuellement aux instructions royales et vice-versa de sorte que ces documents apparaissent *prima facie* comme étant indissociables.

Francis Maseres, procureur général de la Province de Québec en poste de 1766 à 1769, offre des éléments de réflexion sur la valeur constitutionnelle des commissions et des instructions. En 1809, il définit les constitutions des provinces royales par celles « which are carried-on by virtue of the King's commissions only, without charters¹⁹ ». Pour lui, la prééminence de la commission repose sur le fait qu'il s'agit d'une « letter patent under the great seal of Great-Britain, publicly read and notified to the people²⁰ ». Le caractère public de la commission est souligné à grand trait.

Quant aux instructions, Maseres est *a priori* d'accord avec le principe voulant que la conduite du gouverneur soit guidée par des « instructions and authorities, as should be at any time thereafter given to him under his majesty's signet or sign manual, or by his order in his privy council²¹ ». Son opinion sur la valeur constitutionnelle des instructions varie cependant en fonction de ce qu'il tente de prouver. En 1768, lorsqu'il cherche à savoir si les lois anglaises relatives aux banqueroutes ont été introduites dans la colonie, il n'a pas de scrupule à chercher (en vain) des réponses à la fois dans la commission et dans les instructions²². À l'inverse, dans A

19. Francis MASERES, *Occasional essays on various subjects, chiefly political and historical* [...], London, Robert Wilks, 1809, p. 17.

20. F. MASERES, *An account of the proceedings of the British, and other Protestant inhabitants, of the province of Quebeck* [...], London, B. White, 1775, p. 44.

21. *Ibid.*, p. 41.

22. «Quebec, March 30, 1768», dans William STEWART, *The Maseres Letters, 1766-1768*, Toronto, University of Toronto, 1919, p. 72.

Collection of Several Commissions, publié en 1772, il exprime des doutes à l'effet que des pouvoirs législatifs aient pu être attribués au Conseil de Québec par le truchement d'instructions privées²³. Un fait demeure (et transcende les époques): en matière constitutionnelle, tout est question d'interprétation.

D'autres interprétations favorables à la portée des dispositions des instructions royales se trouvent dans la correspondance faisant suite à une adresse de la Chambre des communes du Canada. En date du 1^{er} mars 1882, les députés fédéraux demandent que soit constituée une collection de

chartes ou constitutions octroyées par la couronne ou le Parlement impérial aux provinces du Cap-Breton, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard [et] du Nouveau-Brunswick [...]; aussi copie de tous actes, chartes, instructions royales, commissions, ordres en conseil ou dépêches altérant ou modifiant lesdites chartes ou constitutions, telle qu'octroyées dans le principe, ou conférant ou retirant tous droits ou privilèges politiques avant ou après l'octroi de telles chartes²⁴.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse répond à cette adresse: « Il a toujours été entendu ici que la constitution de la province de la Nouvelle-Écosse et du Cap-Breton [...] devai[t] être déduit[e] des commissions royales aux différents gouverneurs [...] et des instructions accompagnant celles-ci et façonnées jusqu'à un certain point par les interprétations données à ces documents par une coutume longue et uniforme dans la colonie²⁵. » Le texte insiste sur le fait que les commissions et les instructions royales étaient « façonnée[s] de temps à autre par des dépêches des secrétaires d'État faisant connaître la volonté du souverain, et par des actes de la législature locale, approuvés par la couronne; le

23. F. MASERES, *op. cit.*, p. 44-45; *A Collection of Several Commissions*, Londres, W. and J. Richardson, 1772, p. 26-27. Il fait de même dans *The Canadian Freeholder*, vol. II, Londres, B. White, 1779, p. 260-268.

24. *Documents de la session, Volume 12*. [...] *session 1883*, vol. XVI, 46 Victoria, Document de la Session (n° 70), p. 1.

25. Hôtel du gouvernement, Halifax, 16 septembre 1882, *ibid.*, p. 6-7.

tout interprété par l'usage et la coutume régulière dans la colonie²⁶ ». En conséquence, les autorités gouvernementales néo-écossaises concluent que la province n'a pas de charte ou de constitution formelle.

Au sens propre, les cadres constitutionnels de la Nouvelle-Écosse (1713), de l'Île-du-Prince-Édouard (1769) et du Nouveau-Brunswick (1784) ne se trouvent ni dans une proclamation de la Couronne britannique ni dans un statut du Parlement de Westminster : leur armature constitutionnelle est, « sous le bon plaisir du roi », le fait des seules commissions et instructions royales²⁷. Certains historiens ont désigné ces armatures constitutionnelles coloniales comme une « hippocket constitution²⁸ ».

En ordre d'importance, tels que définis par l'historien Leonard Woods Labaree, les instruments constitutionnels de la Grande-Bretagne concernant ses colonies se présenteraient comme suit :

1. Lettres patentes revêtues du Grand Sceau d'Angleterre (ou de Grande-Bretagne)
 - a) Chartes
 - b) Commissions
 - c) Proclamations royales²⁹
2. Instruments revêtus de sceaux plus petits ou du seing royal
 - a) Brefs ou lettres de sceau privé (Mandamus)
 - b) Instructions royales aux gouverneurs
 - c) Commissions délivrées sous le signet et le seing royal

26. Hôtel du gouvernement, Halifax, 20 septembre 1882, *ibid.*, p. 7.

27. J. P. GREENE, *op. cit.*, p. 54 ; Jerry BANNISTER, « Canada as Counter-Revolution: The Loyalist Order Framework in Canadian History, 1750-1840 », dans Jean-François CONSTANT et Michel DUCHARME [dir.], *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 101.

28. Philip GIRARD, Jim PHILLIPS et R. Blake BROWN, *A History of Law in Canada. Volume one. Beginnings to 1866*, Toronto, University of Toronto Press, 2018, p. 188.

29. Dans sa hiérarchie, J. W. Labaree classe les proclamations royales dans la section « petits sceaux ». Nous avons corrigé cette erreur.

- d) Brevets royaux
- e) Lettres royales
- 3. Ordres en conseil (Décret)
- 4. Commissions délivrées sous le grand sceau de l'amirauté
- 5. Correspondance des fonctionnaires et des ministères
 - a) Lettres du secrétaire d'État
 - b) Lettres des commissaires du trésor et de l'amirauté
 - c) Lettres du Conseil du commerce (Board of Trade)³⁰.

Le portrait dressé par Labaree est cependant incomplet. On doit y ajouter certaines lois adoptées par le Parlement de Westminster. Il y a d'abord les lois sur la navigation qui, depuis 1651, régularisent le commerce colonial au profit de la marine anglaise. C'est pourquoi, en plus des instructions se rapportant à l'administration des affaires locales, s'ajoute une autre classe d'instructions qui a trait spécifiquement à l'administration du commerce et d'autres matières n'étant pas du ressort des législatures coloniales.

La commission du gouverneur fait également référence à une série de lois concernant les serments que le gouverneur et ses conseillers doivent prononcer. L'exécution de la loi martiale est aussi encadrée par des lois du Parlement. D'autres lois ne figurant pas dans les commissions chapeautent également l'administration coloniale, notamment le Declaratory Act (1766) qui stipule que les colonies sont subordonnées et dépendantes « upon the Imperial Crown and Parliament of Great Britain »; citons aussi le Sugar Act (1765); la loi du Timbre (1766); l'Acte du revenu de Québec (1774); le Taxation of Colonies Act (1778); sans compter les « Coercive Acts » qui mèneront à la Révolution américaine.

Pour des provinces conquises comme la Province de Québec, les articles de capitulation de Québec du 18 septembre 1759 et les articles

30. L. W. LABAREE, *op. cit.*, p. 6-7. La correspondance régulière entre le gouverneur, le Conseil du commerce et le secrétaire d'État aux colonies a pour objectif de régler les conjonctures de l'administration locale. Alfred LeRoy BURT, *op. cit.*, p. 67.

de capitulation de Montréal du 8 septembre 1760 doivent être considérés comme étant des documents constitutionnels. Ainsi, on peut affirmer que, aux XVII^e et XVIII^e siècles, les constitutions des colonies royales se composent déjà d'éléments épars et disparates.

La constitution des anciennes colonies britanniques – la Virginie (1607), le New Hampshire (1623), le Massachusetts (1630/1691), le Maryland (1632), le Connecticut (1633), le Rhode Island (1636) et la Pennsylvanie (1681) – provient de leur charte royale respective. Toutefois, durant le XVII^e siècle, ces chartes ont été « rachetées » ou annulées par la Couronne qui les a transformées en colonies royales³¹. À l'exemple de la Virginie, qui devient la première province royale britannique en 1625, les colonies américaines sont dotées d'un gouverneur qui reçoit une commission et des instructions royales. C'est seulement après les années 1670-1680 (qui correspondent à la création des *Lords of Trade* en 1675) que les commissions et les instructions deviennent plus uniformes pour l'ensemble des colonies royales³².

Sous la Proclamation royale, 1763-1775

À l'issue de la guerre de Sept Ans et, en conséquence, de la signature du traité de Paris, la Proclamation royale, adoptée le 7 octobre 1763, définit le statut constitutionnel global de la Province de Québec, de la Grenade, de la Floride orientale et de la Floride occidentale³³. Un seul et même cadre constitutionnel est créé pour les colonies royales cédées par la France et l'Espagne.

31. Jack P. GREENE, *Creating the British Atlantic. Essays on Transplantation, Adaptation, and Continuity*, Charlottesville and London, University of Virginia Press, 2013, p. 106-107.

32. L. W. LABAREE, *op. cit.*, p. 420-422.

33. « Proclamation royale », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, 25 septembre 2014; J. E. READ, « The Early Provincial Constitution », *The Canadian Bar Review*, vol. XXVI (1948), p. 630.

C'est ensuite dans les commissions et les instructions royales adressées aux quatre nouveaux gouverneurs, que se trouve la source du droit constitutionnel et public de chacune de ces quatre colonies. Les cadres administratifs et politiques de la Province de Québec reposent donc, de 1763 à 1774, sur les commissions et les instructions royales adressées aux gouverneurs James Murray et Guy Carleton. Il demeure que ce sont les 82 articles des instructions de Murray, datées du 7 décembre 1763, qui servent véritablement de base à l'édification du gouvernement civil³⁴.

Fait particulier, la Proclamation royale, la commission et les instructions royales contiennent toutes trois une déclaration sur l'établissement d'une assemblée législative lorsque « les conditions et la situation [...] le permettront ». En attendant ces circonstances, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont confiés au gouverneur en conseil, c'est-à-dire au Conseil de Québec et, suivant l'avis du Conseil du commerce, les pouvoirs de ce Conseil sont inscrits dans les instructions du gouverneur plutôt que dans la Proclamation ou dans sa commission. Ces instructions donnent au gouverneur, sur l'avis du Conseil de Québec, le pouvoir « de prescrire les règles et règlements qui paraîtront nécessaires pour la paix, le bon ordre et le bon gouvernement de cette province ». Les ordonnances adoptées ne doivent cependant « en aucune manière affecter la vie, les membres ou la liberté du sujet³⁵ ». Le nom des conseillers apparaît également dans ce document.

34. Philip LAWSON, *The Imperial Challenge. Quebec and Britain in the Age of the American Revolution*, Montréal-Kingston-Londres-Buffalo, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 39. Selon Stephen CONWAY : « The Irish model of ruling a Catholic majority through a Protestant landowning minority clearly influenced the instructions sent to James Murray [...] ». Voir « The Consequences of Conquest: Quebec and British Politics, 1760-1774 », dans Phillip BUCKNER et John G. REID [dir.], *Revisiting 1759: The Conquest of Canada in Historical Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, p. 152.

35. « Instructions au gouverneur Murray », dans A. SHORIT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, vol. 1, p. 159.

Le 13 août 1764, lors de la première séance du Conseil de Québec, Murray fait enregistrer dans les procès-verbaux les trois seuls articles relatifs à la création du Conseil et à la prestation des serments des conseillers. Sa commission est également lue devant les membres du Conseil et publiée dans les principaux districts de la province. Une semaine plus tard, le gouverneur fait consigner, dans le procès-verbal du Conseil de Québec, une série de neuf articles de ses instructions, de même que deux articles des instructions adressées à l'origine à Charles Lawrence, ancien gouverneur de la Nouvelle-Écosse. Ces articles concernent la mise en place, dans la Province de Québec, d'un système de justice semblable à celui de la province voisine. Au reste, le 30 juin 1772, sont enregistrées des instructions additionnelles émises le 2 juillet 1771, afin d'autoriser le gouvernement de la province à concéder des terres en fief et seigneurie. Par l'usage et la coutume, la pratique est donc de consigner certains articles des instructions pour leur donner force exécutive. Si l'on ne peut prétendre que ces articles deviennent publics pour autant – car le Conseil siège à huis clos –, il reste que la collectivité politique coloniale en prend formellement connaissance.

Dès 1764, la constitutionnalité du Conseil de Québec est mise en doute, tout comme la légalité des ordonnances adoptées³⁶. L'année suivante, le gouvernement britannique demande au Conseil du commerce d'étudier les difficultés créées par l'instauration du gouvernement civil et de chercher un moyen de régulariser le statut de l'administration coloniale³⁷.

Un premier rapport est endossé par le Conseil privé le 13 mai 1766³⁸. Le Conseil du commerce reçoit ensuite l'ordre de préparer des

36. James MARRIOTT, *Plan of a Code of Laws for the Province of Quebec; reported by the Advocate-General*, Londres, s. n., 1774, p. 48.

37. «Hillsborough à Carleton, Whitehall, 6 mars 1768», dans A. SHORTT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, p. 272; «Rapport au sujet de plusieurs documents concernant les ordonnances et les constitutions élaborées par le gouverneur de Québec, adressé aux Lords du comité chargé des affaires des plantations», *ibid.*, p. 207-217.

38. «Rapport du procureur général et du solliciteur général au sujet du gouvernement civil de Québec», *ibid.*, p. 222-228.

instructions additionnelles au gouverneur pour régler les questions ayant trait aux affaires religieuses, civiles et judiciaires de la colonie. Or, ce projet se heurte à une vive opposition du lord Chancelier, comte de Northington. Celui-ci refuse que les réformes proposées émanent du Roi en conseil ou qu'elles soient réglées par une nouvelle proclamation. Il entend plutôt à ce que le Parlement se saisisse ultimement de ces affaires³⁹. On assiste dès lors à un changement majeur dans les assises constitutionnelles des colonies royales. Les modifications constitutionnelles ne devront plus être le seul fait de l'exécutif et reposer uniquement sur différents décrets du Conseil privé (commission, proclamation, instructions). Désormais, ce sera au Parlement de Westminster d'adopter des lois constitutionnelles qui auront valeur de «lois fondamentales» pour les colonies. En 1773, avec le *Regulating Act*, le Parlement de Londres met en place des institutions civiles au Bengale, soit un «Governor-General and Council⁴⁰». S'ensuit l'étude du Bill de Québec en 1774. La cause *Campbell c. Hall* (1774) vient confirmer enfin que la Proclamation royale ne peut être altérée que par une loi du Parlement⁴¹.

Sous l'Acte de Québec, 1775-1792

Avec la sanction de l'Acte de Québec, le 22 juin 1774, le Québec devient la première colonie en Amérique à être dotée d'une Législature par le «Roi en son Parlement». Le Parlement de Westminster donne le pouvoir au roi, «de l'avis du Conseil privé», de mettre en œuvre la Constitution de 1774 et d'établir un Conseil législatif dans la Province

39. P. J. MARSHALL [dir.], *op. cit.*, p. 52; David MILOBAR, «The Constitutional Development of Quebec from the Time of the French Regime to the Canada Act of 1791: A British Perspective», Ph. D., University of London, 1990, p. 82-85.
40. Elizabeth MANCKE, «Empire and state», dans David ARMITAGE et Michael J. BRADDICK [dir.], *The British Atlantic world, 1500-1800*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002, p. 193.
41. Hilda NEATBY, *Quebec: The Revolutionary Age, 1760-1791*, Toronto, McClelland and Stewart, 1966, p. 48.

de Québec. En d'autres termes, le gouvernement britannique – l'exécutif – obtient par décret la charge d'instituer ce Conseil. Comme l'explique lord Frederic North aux Communes: « what you have done in this bill has only given a general power to the council. The rest is matter of detail, meant to be formed upon the king's instructions⁴². »

Peu après, le gouvernement britannique entreprend la rédaction de la commission du gouverneur de Québec. Un projet de commission est d'abord soumis au roi par le Conseil du commerce le 5 décembre 1774, puis le document final est émis le 27 décembre suivant. Pour l'essentiel, cette commission de Carleton reprend les mêmes éléments que celles de Murray en 1763, sauf en ce qui concerne l'établissement d'une assemblée législative. De nouveaux articles sont aussi rédigés en concordance avec ceux de l'Acte de Québec relatifs à l'établissement d'un Conseil législatif et aux serments que doivent prêter les catholiques. Bien entendu la description des limites du territoire de la Province de Québec dans la commission de 1774 n'est pas la même qu'en 1763.

Quant aux instructions royales, William Legge, lord Dartmouth, secrétaire d'État aux colonies de 1772 à 1776, rédige plusieurs mémoires contenant des propositions et des ébauches. Se fondant sur cette documentation, le gouvernement britannique adopte, le 28 décembre 1774, un décret dans lequel figurent les nouvelles instructions pour Carleton⁴³. Ces instructions sont datées du 3 janvier 1775 et contiennent 57 articles. La constitution du Conseil législatif de la Province de Québec y est notamment énoncée. On y trouve aussi, pour la première fois, le détail de la liste civile de la colonie.

Alors que la révolte gronde du côté des Treize colonies américaines, Carleton estime que le contexte politique se prête mal à la mise en place de la Constitution de 1774. Fait à noter, le gouverneur peine même à

42. Henry CAVENDISH, *Government of Canada: Debates of the House of Commons in the years 1774 [...]*, London, s.n., 1839, p. 249-250.

43. Carleton aurait participé à la rédaction de ses instructions selon L. W. LABAREE, *op. cit.*, p. 445-446.

considérer l'Acte de Québec, sa commission et ses instructions royales comme une constitution digne de ce nom :

Il peut être avancé que l'acte n'est destiné qu'à servir de fondement à des établissements futurs ; que les nouvelles commissions et instructions qui sont attendues ne sont pas encore arrivées et que nous sommes encore éloignés du moment où s'accompliront la dissolution actuelle – **mérite-t-elle ce nom** – et l'établissement d'une constitution nouvelle. Mais à l'époque indiquée c'est-à-dire le premier mai [1775], tout règlement civil aujourd'hui en vigueur, prendra fin et le tout doit disparaître dans l'élaboration d'une forme nouvelle. Ce travail ne se fera nécessairement pas sans quelque difficulté ; il requerra du temps, des réflexions et une grande prudence, et il ne nous est pas possible de nous préparer pour cette tâche avant que le ministère ait fait connaître sa détermination finale sur toutes les questions⁴⁴. (Nous ajoutons le caractère gras.)

Toujours est-il que le gouverneur impose la loi martiale le 21 juin 1775 et conserve une main ferme sur les affaires du gouvernement. Il prend sur lui de ne pas communiquer aux conseillers législatifs les articles des instructions royales les concernant. Le gouverneur croit devoir ainsi maintenir le calme précaire qui règne dans la province pendant la guerre avec les colonies rebelles⁴⁵. Entre autres exemples, l'article 8 des instructions ayant trait à la liberté de parole n'est pas consigné dans les procès-verbaux du Conseil législatif, lequel article prescrit : « Vous devez accorder aux membres de notredit Conseil la liberté de prendre part aux débats et de voter lorsqu'il s'agira de question concernant l'intérêt public. » Même chose avec l'article 12 des instructions qui invite les membres du Conseil législatif à introduire « autant que possible » les lois civiles anglaises, et ce, malgré le fait que l'Acte de Québec confirme l'usage des lois civiles françaises dans l'appareil de

44. « Carleton à Gage, 4 février 1775 », dans A. SHORTT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, vol. 2, p. 647.

45. Leslie Francis Stokes UPTON, « Livius, Peter », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 4, Université Laval/University of Toronto, 2003, consulté le 18 sept. 2019, http://www.biographi.ca/fr/bio/livius_peter_4F.html.

justice de la colonie. L'article 13 relatif à l'introduction de l'habeas corpus est également laissé de côté⁴⁶.

Surtout, Carleton interprète à sa façon l'article 5 qui porte sur le quorum du Conseil législatif concernant les délibérations « sur toutes les affaires au sujet desquelles ils pourront être requis de donner leur avis et leur consentement, excepté seulement lorsqu'il s'agira d'actes législatifs ». Le gouverneur comprend qu'il peut se constituer un « Conseil privé » pour l'aviser dans la gestion des affaires exécutives de la province. Tel n'était pas la volonté de la Couronne. Ce quorum de cinq personnes ne devait servir que pour régler les affaires relatives à l'étude des comptes publics et la distribution des terres de la Couronne⁴⁷. Le 8 août 1776, Hector Theophilus Cramahé, Hugh Finlay, Thomas Dunn, John Collins et Adam Mabane sont choisis par Carleton pour former ce premier « Conseil exécutif ». En coulisse, plusieurs conseillers législatifs avaient pu mettre la main sur des copies des instructions royales. Le juge en chef Peter Livius tente d'abord, en privé, de convaincre Carleton d'en dévoiler la teneur. Le gouverneur refuse. Au Conseil législatif, le 8 avril 1778, Livius dépose une motion demandant que le gouverneur « be humbly requested to communicate to this board such royal Instructions as he may have received, relative to the Legislation of this province ». Le 11 avril, fort de l'appui du French Party, cette motion est défaite par un vote de 11 contre 5⁴⁸. Le 23 avril 1778, Livius présente une nouvelle motion. Celle-ci dénonce Carleton qui, sur les affaires courantes, continue de consulter une partie seulement des conseillers plutôt que le Conseil en entier⁴⁹. Le vote de la motion est renvoyé à la séance du 25 avril, mais ce jour-là le gouverneur décide de proroger la session. Peu après, le juge en chef est destitué par Carleton.

46. V. T. HARLOW, *op. cit.*, p. 710-711.

47. A. L. BURT, *op. cit.*, p. 228.

48. « French Party », *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, 14 octobre 2014.

49. L. F. S. UPTON, art. cit.



Le gouverneur Guy Carleton, tel que représenté sur la façade de l'hôtel du Parlement par le sculpteur Alfred Laliberté.

Source : Collection Assemblée nationale

Le nouveau gouverneur Frederick Haldimand (1778-1784) use de la même autorité que son prédécesseur. Il juge aussi que le contexte lié à la révolte américaine ne se prête pas à la mise en œuvre de la totalité des instructions royales et, en l'occurrence, à la création d'un Conseil exécutif élargi. En retour, le 29 mars 1779, par des instructions supplémentaires, le roi demande au gouverneur « de faire cesser toute interprétation fautive de notre volonté royale » quant à la constitution de ce Conseil privé. Il exige que le gouverneur forme ce Conseil de tous les conseillers législatifs, sans distinction ; il exige aussi qu'il communique

« de temps à autre » la teneur des instructions « concernant le gouvernement » au Conseil législatif⁵⁰.

Dans une dépêche « secrète et confidentielle » adressée au ministre lord George Germain, le 14 septembre 1779, Haldimand répond qu'il ne croit pas opportun de dévoiler maintenant ses instructions « à ce mélange d'individus qui composent le Conseil ». Selon lui, il est probable que la majorité de ces conseillers, guidés « par la considération de leurs biens personnels », feront prévaloir « leurs intérêts particuliers et cachés » plutôt que de « contribuer au bien général de l'État⁵¹ ». Les membres du Conseil du commerce ne l'entendent pas ainsi. Ils lui remontent de ne pas avoir « communiqué au Conseil législatif, les instructions générales, conformément à l'instruction supplémentaire qui vous enjoignait de le faire et qui vous a été transmise uniquement pour cela⁵² ».

Le 28 janvier 1780, conformément aux ordres du gouverneur, le lieutenant-gouverneur Hector Theophilus Cramahé dépose néanmoins au Conseil les articles 14 et 15 des instructions royales relatives à l'établissement des lois et des tribunaux. Il informe les conseillers législatifs que le gouverneur ne juge cependant pas à propos de déposer « two of three more Articles on the same subject ». Dans sa correspondance, Haldimand relate que Cramahé :

[...] fit savoir au Conseil législatif [...] que j'avais reçu deux autres instructions que je ne croyais pas à propos de communiquer pour des raisons que je ferais connaître au roi. Quelques membres désirant le choix d'une date éloignée pour la discussion et l'étude de l'instruction, l'on en décida ainsi et, dans l'intervalle, l'on ordonna qu'elle demeurât sur le bureau pour la consultation des membres⁵³.

50. « Instruction supplémentaire à Haldimand, 29 mars 1779 », dans A. SHORTT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, vol. 2, p. 694.

51. *Ibid.*, p. 694-695, note 1.

52. *Id.*

53. « Haldimand à Germain, Québec, 25 octobre 1780 », dans A. SHORTT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, vol. 2, p. 708-709 ; H. NEATBY, *op. cit.*, p. 160.

Au Conseil législatif, le 11 février 1780, George Allsopp propose une nouvelle motion invitant le gouverneur à déposer « toutes les instructions de Sa Majesté ». Cette motion est repoussée le lendemain par un vote de 16 contre 3. Une motion semblable concernant le dépôt des instructions additionnelles est défaite par un vote de 12 contre 6 (et une abstention). Comme toujours, la majorité constituée du French Party endosse servilement les politiques conservatrices et autoritaires du gouverneur.

Le 30 août 1780, lors de l'ouverture d'une session spéciale d'une seule journée, le gouverneur annonce aux conseillers qu'il a l'aval du roi pour présenter les articles 12, 13 et 16 de ses instructions privées. Les articles sont enregistrés. Périodiquement ensuite, des ordonnances adoptées au Conseil feront explicitement référence au contenu de ces articles. Dans ce nouveau contexte, en vertu de l'article 13, Haldimand fait adopter une ordonnance concernant l'habeas corpus en 1783. Sur la question du « Conseil exécutif », année après année, Londres insiste pour que le Conseil privé soit constitué de tous les conseillers législatifs. Ce n'est toutefois qu'en 1781 que Haldimand confirme au Conseil du commerce qu'il a convoqué le Conseil tout entier pour faire partie de l'exécutif⁵⁴. Suivant la pratique de l'époque, le Conseil législatif devient à la fois le Conseil privé du gouverneur et un organe législatif distinct⁵⁵. (Mais, Haldimand fait ensuite indirectement ce qu'il ne peut faire directement. La seconde séance du Conseil exécutif n'a lieu que le 2 février 1782. S'ensuivent seulement 21 autres séances jusqu'en 1784.)

Puis, le traité de Versailles de 1783 met fin à la guerre avec les États-Unis. De même, le départ de Haldimand à l'automne 1784 change

54. Haldimand aux Lords du commerce britannique, Québec, 20 octobre 1781, Lettres au ministère, 1780-1782, volume 2, Collection Haldimand. Voir aussi A. SHORTT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, vol. 2, p. 686-696, et particulièrement « Les Lords du Commerce et des plantations à Haldimand, 10 avril 1781 », p. 713.

55. Henri BRUN, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1970, p. 75; William SMITH, *History of New-York, From the First Discovery to the Year M.DCC.XXXII*, Ryer Schermerhorn, 1814, p. 364-365.

la donne politique au Québec. Réformiste, le lieutenant-gouverneur Henry Hamilton prend la tête du gouvernement à titre d'administrateur civil. Le 10 février 1785, lors du discours d'ouverture de la session parlementaire, le lieutenant-gouverneur fait mention de la communication de ses instructions. Plusieurs articles différés jusqu'alors par ses prédécesseurs sont mis en plan (mais ces articles ne sont pas consignés dans les procès-verbaux).

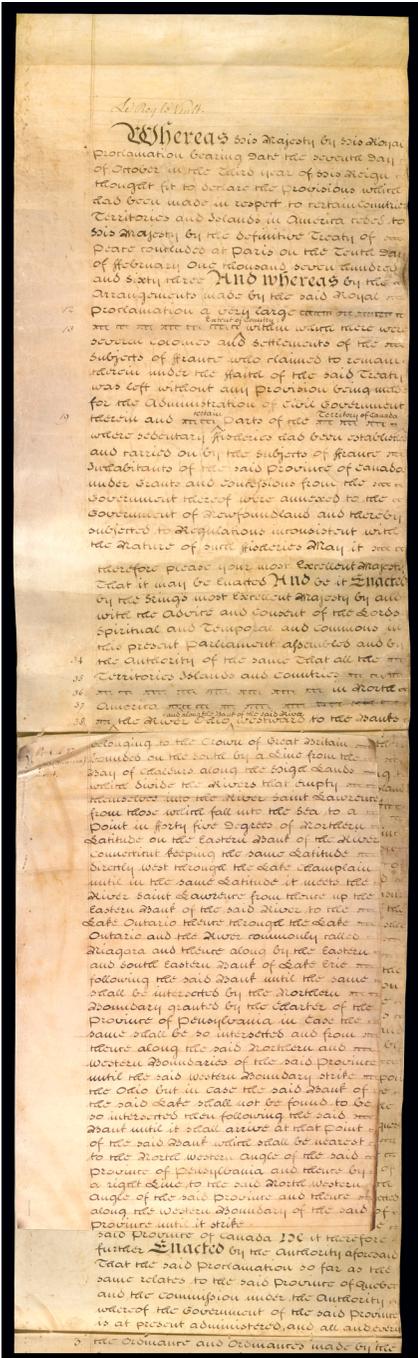
Le retour à Québec du gouverneur Carleton, devenu lord Dorchester, est suivi de nouvelles instructions royales en 1786. Celles-ci sont sensiblement les mêmes que celles reçues en 1774, sauf en ce qui a trait aux nouvelles attributions du « conseil privé » qui ne doit plus porter ce nom :

[V]ous ne devrez pas cependant choisir ou désigner nommément cinq membres de notredit conseil que vous croirez aptes à administrer ces affaires, ou donner le titre de conseil privé au groupe de membres ainsi choisis ; mais, en toute circonstance où la présence des conseillers est nécessaire ou requise, vous devrez convoquer tous ceux d'entre eux qui résident dans un rayon raisonnable⁵⁶.

Les nouvelles instructions royales définissent ainsi plus clairement la composition du « Conseil privé » du gouverneur. Sinon, aucun autre changement n'est apporté aux pouvoirs et prérogatives du gouverneur.

Bref, sous la constitution de 1774, il apparaît que les conseillers législatifs – du moins ceux de l'English Party – sont animés de la ferme volonté de consigner les divers articles contenus dans les instructions du gouverneur. Comme sous le régime de 1763, on considère que ces articles n'acquièrent force exécutive que lorsqu'ils sont rendus publics.

56. « Instructions à Lord Dorchester, 1786 », dans A. SHORTT et A. G. DOUGHTY [dir.], *op. cit.*, vol. 2, p. 802.



Fac-similé de l'Acte de Québec grossoyé sur parchemin.
Source : Collection Assemblée nationale

Sous l'Acte constitutionnel, 1792-1841

Il est fait mention des instructions royales du gouverneur dans le texte même de l'Acte constitutionnel, alors que l'Acte de Québec était silencieux à cet égard. En ce qui concerne la sanction et le pouvoir de réserve du gouverneur, l'article 30 lui prescrit de suivre «telles instructions qui pourront être données de temps à autre à cet égard par Sa Majesté». Plus loin, les droits du clergé catholique de percevoir la dîme sont conservés par l'article 35 qui réfère aux instructions adressées à ce sujet à Carleton et à Haldimand depuis 1775. L'article 42 interdit par ailleurs d'adopter des lois sur la dîme qui auraient pour effet de «varier ou rappeler la provision ci-dessus récitée contenue dans les instructions Royales de Sa Majesté».

Après quoi, Dorchester reçoit sa nouvelle commission, datée du 12 septembre 1791, laquelle le nomme gouverneur du Bas-Canada et du Haut-Canada. Comme toujours, le gouverneur doit impérativement

publier ce document. Il reçoit ensuite deux instructions royales : les premières concernant le Bas-Canada comptent 77 articles et les secondes, pour le Haut-Canada, comptent 67 articles. Toutes deux sont datées du 16 septembre 1791. À cela s'ajoutent, comme en 1775, d'autres instructions (26 articles supplémentaires) relatives au commerce et à la navigation.

Il y a du nouveau pour le Bas-Canada dans ces instructions. D'abord, les articles 4 à 9 constituent un Conseil exécutif, distinct du Conseil législatif, pour assister le gouverneur dans l'administration des affaires de la province. Quant à la création d'une Chambre d'assemblée, l'article 13 donne au gouverneur le pouvoir de convoquer des élections générales et de diviser la province en comtés. Comme pour le précédent régime, il appartient au gouverneur de faire connaître les parties de ses instructions qu'il juge à propos. Toutefois, les articles en lien avec le fonctionnement du Conseil exécutif et les articles 31 à 38 relatifs à la concession des terres de la Couronne doivent être communiqués aux conseillers exécutifs. Qu'importe. Celles-ci ne sont pas rendues publiques par Dorchester.

En 1796, lors de l'arrivée du nouveau gouverneur Robert Prescott, la gestion de la concession des terres devient objet de litige⁵⁷. Des membres du Conseil exécutif (William Osgoode, Hugh Finlay et John Young) avaient profité du laisser-aller pour faire de la spéculation. Prescott s'insurge de cet état de fait et se brouille avec ses conseillers. C'est alors que le Conseil exécutif intime au gouverneur de permettre aux parties intéressées de « prendre connaissance des instructions de Sa Majesté, relatives aux concessions de terres incultes de la couronne⁵⁸ ». Le gouverneur refuse. Cette affaire se termine par le rappel du gouverneur Prescott en Grande-Bretagne en 1799. Le lieutenant-gouverneur Robert Shore Milnes est dépêché pour mettre fin à la discorde

57. Alexander M. C. WRIGHT, « The Executive Council of Lower Canada, 1791-1805 ». Mémoire de maîtrise (histoire), Montréal, Université McGill, 1982, p. 143-173.

58. Séance du Conseil exécutif, jeudi, 20 septembre 1798, dans P. BUCKNER, *op. cit.*, p. 235.

au sein de l'exécutif colonial. Milnes permet tout simplement aux conseillers d'acquérir les vastes étendues de terres qu'ils convoitaient⁵⁹.

Vingt ans après, la question des instructions sur les terres incultes de la Couronne refait surface à la Chambre d'assemblée du Bas-Canada. Le 3 avril 1819, le gouverneur Charles Lennox, duc de Richmond, informe les députés qu'il a « pris en considération les moyens de mettre à exécution les instructions royales, pour accorder des portions ou lots de terres incultes de la Couronne, aux officiers et aux hommes qui ont servi avec honneur durant la guerre [de 1812-1813]⁶⁰ ». Le gouverneur ne semble pas donner suite à cette affaire⁶¹.

Le 13 février 1821, une résolution est adoptée, priant le nouveau gouverneur George Ramsay, compte de Dalhousie, de déposer une copie des instructions concernant la concession des terres de la Couronne⁶². Le 16 février, le gouverneur avise la Chambre qu'il déposera des copies « des parties des instructions royales pour la concession des terres de la Couronne que Sa Majesté a fait rendre publiques⁶³ ». Sur quoi, à la session de 1823-1824, la Chambre d'assemblée adopte le « Bill pour le soulagement du sujet, en mettant plus efficacement en force [*sic*] les instructions royales de feu Sa Très Gracieuse Majesté, relativement aux frais et honoraires accordés sur les concessions de terres incultes

59. Peter BURROUGHS, « Prescott, Robert », dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 5, Université Laval/University of Toronto, 2003, consulté le 7 juillet 2014, http://www.biographi.ca/fr/bio/prescott_robert_5F.html.

60. *Journal de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] 1819*, Québec, J. Neilson, 1819, p. 211.

61. Le 12 mars 1823, la Chambre demande à nouveau ces instructions concernant les officiers et soldats licenciés. Dalhousie répond qu'il n'existe aucune instruction royale sur ce sujet. *Journal de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] 1819*, Québec, Neilson & Cowan, 1823, p. 209. De nouveau, le 4 novembre 1835, la Chambre demande au gouverneur de déposer les instructions de 1818 concernant les terres de la Couronne données aux officiers et soldats licenciés, ce à quoi il est répondu qu'il n'existe pas d'instructions à cet effet. *Journal de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] 1835*, Québec, Fréchette & Co, 1835, p. 48 et 124.

62. *Journal de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] 1820-21*, Québec, J. Neilson, 1821, p. 169.

63. *Ibid.*, p. 175.

de la Couronne en cette Province, et pour punir les personnes contrevenantes aux dites instructions Royales. » Le bill meurt par contre au feuillet du Conseil législatif. Le projet de loi est de nouveau présenté à la session de 1825, sans qu'il y ait de suite.

En parallèle, la question des instructions royales est soulevée dans le débat concernant la liste civile. Tout commence le 29 décembre 1821 lorsqu'une adresse au gouverneur demande le dépôt de l'état des provisions d'avant 1792 pour le soutien du gouvernement de la Province de Québec. Dalhousie répond, le 8 janvier 1822, « qu'il est de son devoir de refuser de mettre les instructions royales ou aucune partie d'icelles devant la Chambre pour y être discutée publiquement [...] les considérant comme instructions confidentielles⁶⁴ ». Semblable requête est faite en vain au lieutenant-gouverneur Francis Nataniel Burton le 19 février 1825. Au Conseil législatif, aucune demande n'est recensée relativement aux instructions. Néanmoins, le 20 mars 1801, dans une attaque contre les lois civiles françaises, Henry Caldwell s'appuie sur les instructions rendues publiques par Hamilton en 1785 afin de plaider en faveur de l'introduction « des lois anglaises, particulièrement celles qui ont rapport aux jurés, sinon entièrement, au moins dans les affaires de commerces et d'injures qui doivent être compensées en dommage⁶⁵ ». On note aussi qu'à la séance du 26 novembre 1828, les conseillers législatifs enregistrent « les instructions royales relativement à la manière de statuer les lois dans cette province⁶⁶ ». Pour terminer, en 1836, alors que le climat est des plus tendus entre les députés patriotes et l'exécutif colonial, le gouverneur Archibald Gosford annonce, dans le discours du trône, qu'il déposera devant la Chambre d'assemblée et devant le Conseil législatif, sa commission et ses instructions royales⁶⁷. La suspension de

64. *Journal de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] 1821-22*, Québec, J. Neilson, 1822, p. 39 et 65.

65. *Extraits des Journaux du Conseil législatif [1795-1813]*, Québec, P. E. Desbarats, 1821, p. 177-178.

66. *Journal du Conseil législatif [...] 1828-29*, Québec, F. J. Desbarats, 1829, p. 26.

67. *Journal de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] 1836*, Québec, W. Neilson, 1836, p. 12.

la Constitution de 1791 et l'instauration d'un Conseil spécial pour administrer le Bas-Canada n'ont pas d'incidence quant aux instructions royales destinées à lord Durham le 3 avril 1838. La teneur de ces instructions est identique à celle adressée à Dalhousie en 1820⁶⁸.

Bref, tout au long du régime constitutionnel de 1791, aucun changement majeur n'est à signaler au sein des commissions et des instructions royales quant à l'étendue des pouvoirs du gouverneur⁶⁹. En fait, depuis 1764, les débats concernent plutôt la diffusion des instructions et l'application *in toto* des mesures y étant décrétées.

Sous l'Union, 1841-1867

Avec la nouvelle constitution, le gouverneur Charles Poulett Thomson, devenu lord Sydenham, reçoit une commission datée du 29 août 1840. Pour l'heure, la rédaction de ce document s'inscrit dans la continuité. Quant aux instructions royales, l'article 59 de l'Acte d'Union statue « que tous les pouvoirs et autorité établis dans le présent Acte pour être confiés au gouverneur de la province du Canada, seront exercés par lui conformément et sujets à tels ordres et instructions que Sa Majesté jugera convenable de donner de temps à autre⁷⁰ ».

Les instructions royales de Sydenham du 30 août 1840 sont constituées de 37 articles. Il s'agit d'une réduction notable comparativement aux 77 articles de 1791, aux 75 de 1807 et aux 61 de 1814. La phraséologie y est certes plus concise, mais dans son essence, l'étendue des pouvoirs et des prérogatives du gouverneur n'est nullement diminuée. Le plus souvent, le regroupement de plusieurs

68. Instructions à Durham, 21 avril 1838, dans *Rapport concernant les archives canadiennes pour l'année 1905*, Ottawa, S. E. Dawson, 1906, vol. 1, p. 49 et 85.

69. Phillip Alfred BUCKNER, *The Transition to Responsible Government. British Policy in British North America, 1815-1850*, Westport, Connecticut, Londres, England, Greenwood Press, 1985, p. 51.

70. 3 & 4 Victoria, c. 35.

articles pour n'en former qu'un seul explique la diminution du ratio. On remarque aussi que les matières de justice et celles qui sont liées à la concession des terres et aux affaires ecclésiastiques sont beaucoup plus sommaires. S'il n'est plus question en détail d'éducation, de commerce et de défense, en revanche on prescrit de faire parvenir annuellement un « livre bleu » aux principaux ministres britanniques, document qui – depuis 1821 – détaille ces mêmes aspects du gouvernement civil sous forme de statistiques. Comme par le passé, on y compte toujours plusieurs articles concernant la sanction et le pouvoir de réserve du gouverneur. Ces instructions font néanmoins état d'un changement politique important en ce qui a trait à la formation du Conseil exécutif. Si, en 1791, les instructions indiquaient nommément les personnes « désignées pour former le Conseil exécutif », il en est autrement en 1840. Le principe du gouvernement responsable est inscrit indirectement à l'article 3 :

Nous déclarons qu'un Conseil exécutif sera constitué pour l'administration des affaires de Notre dite province du Canada, Nous vous enjoignons [...] de Nous transmettre immédiatement les noms des personnes que vous croirez les plus dignes d'être appelées à faire partie de Notre Conseil exécutif. [...] Nous vous autorisons en outre, lorsque vous le croirez nécessaire de renvoyer ou de suspendre de leur fonction Nos dits conseillers exécutifs⁷¹.

Bien que les instructions demeurent des documents confidentiels, les gouverneurs sont plus enclins à les communiquer⁷². Par exemple, à la session de 1839-1840 à l'Assemblée législative du Haut-Canada, le gouverneur refusait toujours de déposer les dépêches relatives au gouvernement responsable; en 1841, le même gouverneur accepte dorénavant de les déposer devant l'Assemblée législative de la province

71. Instructions au très honorable lord Sydenham, 30 août 1840, dans *Rapport concernant les archives canadiennes pour l'année 1905*, Ottawa, S. E. Dawson, 1906, vol. 1, p. 106-107.

72. En 1841, à la demande du Conseil législatif, le gouverneur dépose les parties de ses instructions « qui ont rapport à la passation des lois ». *Journal du Conseil législatif* [...] 1841, Kingston, R. Stanton, 1841, p. 159, 204, 239, appendice n° 2, appendice n° 24.

du Canada⁷³. Or, en vertu de ses instructions, le gouverneur peut encore, « pour des raisons valables, ne pas suivre l'avis exprimé par la majorité ou la totalité des membres [du] Conseil exécutif⁷⁴ ». Comme sous les constitutions antérieures, les instructions font en sorte que le gouverneur demeure à la tête de l'exécutif colonial. Pareilles instructions sont transmises aux gouverneurs Charles Bagot (1841-1843), Charles Theophilus Metcalfe (1843-1846), Charles Murray Cathcart (1846), James Bruce Elgin (1847-1854) et Edmund Walker Head (1854-1861).



James Bruce, 7^e comte d'Elgin, est gouverneur de la province du Canada de 1847 à 1854.
Source : Collection Assemblée nationale

73. *Journal of the House of Assembly of Upper Canada [...] session 1839-40*, Toronto, Hugh Scobie, 1840, p. 169-170; Instructions royales à Lord Sydenham, Downing Street, 7 septembre 1839, dans *Journaux de l'Assemblée législative de la Province du Canada [...] session 1841*, Kingston, Desbarats & Cary, 1842, p. 449. La question des dépêches du 14 et 16 octobre 1839 sera l'objet de plusieurs discussions au Parlement de Westminster lors des débats entourant l'adoption de l'Acte d'Union. *Hansard de la Chambre des Lords*, vol. 55, séance du 13 juillet 1840.
74. Instructions à Monck, 4 novembre 1861, dans *Rapport concernant les archives canadiennes pour l'année 1905*, Ottawa, S. E. Dawson, 1906, vol. 1, p. 120.

Dans le nouvel État libéral moderne en formation, le gouverneur cesse de jouer un rôle de premier plan dans les affaires locales. En accord avec les politiques whigs du secrétaire d'État lord Grey, le gouverneur Elgin ne s'imisce pas dans les affaires publiques et abandonne les questions de patronage⁷⁵. Le Cabinet ministériel est désormais le seul véritable organe exécutif du gouvernement, mais rien de cela ne transparaît dans les commissions et les instructions royales.

Quelques nouvelles modifications phraséologiques caractérisent les 36 articles des instructions de Head, mais un changement majeur s'opère avec celles envoyées à Charles Stanley Monck (1861-1867). En 1861, ces instructions royales se résument à 14 articles. La nature des pouvoirs du gouverneur reste cependant la même, à la différence de l'article 3 qui intime explicitement au gouverneur de communiquer l'ensemble de ses instructions au Conseil exécutif⁷⁶.

Les instructions, au même titre que la commission, acquièrent officiellement un statut public. Pour cette raison, on doit les considérer dès lors comme l'un des éléments épars et disparates formant la constitution de la province du Canada.

Au Canada, depuis 1867

Le nouveau régime constitutionnel de 1867 n'est pas accompagné de changements majeurs dans la rédaction de la commission et des instructions royales du gouverneur général Monck (1867-1868). Sinon que les nouvelles instructions, contenant 13 articles, lui donnent désormais le pouvoir de désigner ceux qui seront chargés de desservir

75. J. E. HODGETTS, *Pioneer Public Service. An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, p. 74-76.

76. Le 28 mars 1855, le gouverneur Head avait accepté de transmettre ses instructions à l'Assemblée, à la suite d'une résolution adoptée le 22 mars 1855. *Journaux de l'Assemblée législative de la Province du Canada [...] 1854-1855*, Québec, L. Perrault, 1855, p. 732-733, 791-797.

les églises de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick⁷⁷. Et dans la loi constitutionnelle de 1867, il est toujours indiqué que la sanction des projets de loi est sujette « aux instructions de Sa Majesté ». Il apparaît cependant que les pouvoirs contenus dans la commission et les instructions du gouverneur général sont obsolètes ou tombés en désuétude⁷⁸. Le secrétariat d'État aux Colonies entend d'ailleurs modifier la teneur de ces documents. Le 20 octobre 1875, le secrétaire d'État aux colonies communique ses intentions aux différents gouverneurs du Commonwealth. Le gouverneur Dufferin en informe le premier ministre canadien Alexander Mackenzie.

Au Canada, on juge aussi que la commission et les instructions royales sont incompatibles avec les libertés constitutionnelles et le principe du gouvernement responsable. En 1876, Edward Blake, ministre de la Justice et procureur général du Canada, fait parvenir un mémorandum au secrétaire d'État aux Colonies, lord Carnarvon. La question centrale concerne le pouvoir du gouverneur de gracier les prisonniers sans le consentement du Cabinet. On rejette aussi l'idée que le gouverneur général puisse agir sans l'avis du Conseil exécutif.

En fait, un article des instructions permet toujours au gouverneur du Canada, « pour des raisons valables », de ne pas suivre l'avis du Conseil des ministres. On conteste aussi son pouvoir de désavouer tout acte d'une assemblée législative provinciale, sans le consentement ou contre la volonté du Conseil exécutif canadien. Blake fait également mention de la liste exhaustive des bills qui doivent être réservés *ipso facto* en vertu des instructions. Il précise, de plus, que la transmission des journaux des Communes et du Sénat à Londres ne doit pas être interprétée par le gouverneur comme une brèche dans le privilège du

77. Instructions à Monck, 1^{er} juin 1867, dans *Rapport concernant les archives...*, *op. cit.*, p. 122-124.

78. I. K. STEELE, art. cit., p. 112.

Parlement de débattre. Il est question enfin de la nomination des juges durant bon plaisir⁷⁹.

En juin 1876, Blake va rencontrer lord Carnarvon en Grande-Bretagne⁸⁰. Après quoi, le 27 juillet 1876, un fonctionnaire du secrétariat d'État aux Colonies avise le gouverneur Dufferin que sa commission et ses instructions seront modifiées⁸¹. Au Parlement du Canada, le 7 février 1877, dans le discours du trône, Dufferin annonce : « Mon gouvernement, ayant remarqué quelques anomalies dans la commission et les instructions royales du gouverneur général, particulièrement dans la partie qui a rapport à la prérogative du pardon, a fait des démarches pour les faire modifier⁸². » De nouvelles lettres patentes (dix articles) et instructions royales (six articles) sont ensuite envoyées à Dufferin en 1878, en concordance avec les réclamations de Blake⁸³.

Les pouvoirs du gouverneur général sont à nouveau contestés à la suite de « l'affaire King-Byng ». Après les élections de 1925, le premier ministre sortant William Lyon Mackenzie King forme un gouvernement minoritaire. En 1926, alors qu'une motion de censure doit être considérée aux Communes, Mackenzie King demande au gouverneur Julian Hedworth George Byng de déclencher des élections. Le gouverneur

79. *Memorandum by Mr. Blake of His Views on the Subject of the Royal Commission and Instruction to the Governor-General of Canada*, London, T. Harrison, 1876, 6 p.

80. Alpheus TODD, *Parliamentary government in the British colonies*, Londres, Longmans, Green and Co., 1880, p. 38, 76-95, 335 ; Ben FORSTER et Jonathan SWAINGER, « Blake, Edward », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 14, Université Laval/University of Toronto, 2003, consulté le 12 août 2019, http://www.biographi.ca/fr/bio/blake_edward_14F.html.

81. *Report the Minister of Justice (Sessional Papers n° 13)*, Ottawa, MacLean, Roger & Co, 1877, p. 9-10.

82. *Débats de la Chambre des communes*, 4^e session, 3^e Parlement, 1877, Ottawa, MacLean, Roger et Cie, 1877, p. 2.

83. Après 1878, on supprima des instructions la liste des lois pour lesquelles l'assentiment royal devait être réservé. Le droit de veto ou de désaveu n'avait cependant pas été abandonné, mais l'on s'était entendu sur une procédure de compromis. Maurice OLLIVIER [dir.], *Actes de l'Amérique du Nord britannique, et statuts connexes (ainsi que les lois et documents antérieurs à la Confédération...): 1867-1962*, Ottawa, Roger Duhamel, 1967, p. 637.

refuse. Il permet au conservateur d'Arthur Meighen de former un nouveau gouvernement minoritaire qui est aussitôt défait en Chambre. Byng doit alors déclencher des élections. King les remporte le 14 septembre 1926, après avoir fait campagne sur l'interférence du gouverneur général britannique dans la gouvernance canadienne⁸⁴. Cet enjeu constitutionnel est abordé lors de la Conférence impériale de 1926.

La même année, l'autonomie du Canada est proclamée par la déclaration Balfour : la Grande-Bretagne et ses dominions sont désormais considérés comme égaux sur le plan constitutionnel⁸⁵. D'autres enjeux constitutionnels sont abordés à la Conférence impériale de 1930. Enfin, l'adoption du Statut de Westminster, en 1931, clarifie davantage l'indépendance législative des dominions et les pouvoirs des gouverneurs généraux⁸⁶.

À l'avenir, le gouverneur du Canada ne sera plus considéré comme un agent du gouvernement britannique, mais uniquement comme le représentant personnel du roi. Des modifications sont apportées à la commission et aux instructions du gouverneur. Par contre, il est décidé de procéder par étape. De sorte qu'en 1931, la nouvelle commission de même que les nouvelles instructions sont sensiblement les mêmes qu'auparavant ; sauf que le 23 mars 1931, de nouvelles lettres patentes sont constituées pour prendre effet à partir du 1^{er} octobre 1947. Ces *Lettres patentes constituant la charge de Gouverneur général du Canada, 1947* autorisent le gouverneur général du Canada à exercer des pouvoirs et responsabilités appartenant au souverain, sur les conseils des membres du Conseil privé⁸⁷. Ce document, qui remplace à la fois la commission, les instructions royales et lettres patentes antérieures, est désormais

84. Eugene A. FORSEY, « L'affaire King-Byng », *L'Encyclopédie canadienne*, <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/king-byng-affair/>.

85. Jon TATTIE, « Déclaration de Balfour », *L'Encyclopédie canadienne*, <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/balfour-report/>.

86. Norman HILLMER, « Statut de Westminster », *L'Encyclopédie canadienne*, <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/statute-of-westminster/>.

87. H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *op. cit.*, p. 371, V-2.28.

placé sous le Grand Sceau du Canada et contresigné par le Registraire général et le premier ministre⁸⁸. De nos jours encore, les gouverneurs exercent leurs fonctions en vertu des lettres patentes de 1947.

Au Québec, depuis 1867

Après la Confédération de 1867, les lieutenants-gouverneurs des provinces ne reçoivent plus de commission ni d'instructions royales de la Grande-Bretagne. Comme l'édicte l'article 58 de la Constitution de 1867, les lieutenants-gouverneurs sont nommés « par le gouverneur-général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada ». Ces instruments se résument en une seule commission. Cette commission, en quatre brefs paragraphes, définit mal les pouvoirs des lieutenants-gouverneurs. Selon l'interprétation de John A. Macdonald, ces derniers sont considérés comme des agents chargés de protéger les intérêts fédéraux au sein des sphères provinciales, et non pas comme les représentants de la reine dans les provinces⁸⁹.

L'affirmation du rôle du lieutenant-gouverneur est lancée par Oliver Mowat, premier ministre de l'Ontario de 1872 à 1896. Au Québec, le gouvernement d'Honoré Mercier emboîte le pas. La première conférence interprovinciale, tenue à Québec en 1887, demande à ce que l'autorité du lieutenant-gouverneur ne soit plus niée par Ottawa. Le débat est clos en 1892 par un jugement du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres. L'affaire *The Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. The Receiver General of New-Brunswick* établit que le lieutenant-gouverneur est pleinement considéré comme l'égal du gouverneur général dans leur sphère de compétence respective⁹⁰.

88. M. OLLIVIER, *op. cit.*, p. 639.

89. Frédéric LEMIEUX, Christian BLAIS et Pierre HAMELIN, *L'histoire du Québec à travers ses lieutenants-gouverneurs*, Québec, Les Publications du Québec, 2005, p. 42-46.

90. Ronald I. CHEFFINS, « La prérogative royale et la charge de lieutenant-gouverneur », *Revue parlementaire canadienne*, 23, 3 (printemps 2000), p. 14-16.



Honoré Mercier (1840-1894) fut premier ministre de la province de Québec de 1887 à 1891.
Source : Collection Assemblée nationale

La même année, le 16 juin 1892, un ordre du gouverneur général édicte que les lieutenants-gouverneurs recevront des instructions, en plus de leur commission⁹¹. Ces instructions sont constituées de sept articles. Celles-ci indiquent qu'il doit prêter et faire prêter le serment prévu par la Loi constitutionnelle de 1867 ; qu'il doit veiller à ce que toutes les lois sanctionnées ou réservées soient résumées en marge et accompagnées, au besoin, d'observations exposant les raisons de la présentation de ces lois ; qu'il doit, dans les six mois qui suivent la prorogation d'une session, transmettre au ministre du Patrimoine canadien [auparavant le secrétaire d'État du Canada] une copie de

91. M. OLLIVIER, *op. cit.*, p. 3.

chaque loi sanctionnée; qu'il doit, par proclamation, annuler une loi dès la réception d'une copie d'un arrêté en conseil à cet effet; qu'il doit enfin informer le ministre du Patrimoine canadien [auparavant le secrétaire d'État du Canada] avant de quitter la province et obtenir la permission du ministre avant de partir pour l'étranger en visite officielle.

Hormis quelques détails d'ordre linguistique phraséologique, ces documents sont encore les mêmes depuis 1892. Seul l'article 5 a été biffé et pour le Québec seulement. Cet article faisait référence à l'article 80 de l'AANB et aux « comtés protégés ». Ces mesures qui favorisaient la minorité anglo-québécoise seront abolies par l'Assemblée nationale en 1970.

Aujourd'hui, on considère donc que la Constitution, les lois du Québec et la jurisprudence – encore plus que la commission et les instructions du lieutenant-gouverneur – définissent les pouvoirs et les prérogatives de la Couronne que peut exercer le lieutenant-gouverneur. Ces documents doivent néanmoins être considérés, bon gré mal gré, comme faisant partie des éléments épars et disparates qui composent aujourd'hui la constitution du Québec.

Conclusion

En Grande-Bretagne, au milieu du XVIII^e siècle, une meilleure coordination des diverses branches du gouvernement rend l'action exécutive plus efficiente dans les colonies royales. Les commissions et, plus encore, les instructions royales sont alors les instruments de cette bureaucratie interventionniste et mercantiliste. Sous cet ancien régime, le véritable pouvoir est à Londres et le gouverneur demeure un agent de la Couronne. Ce système perdure jusqu'à l'émergence d'un État libéral moderne au milieu du XIX^e siècle.

La mise en œuvre de la Proclamation de 1763, puis celles de l'Acte de Québec de 1774, de l'Acte constitutionnel de 1791, de l'Acte d'Union de 1840 et de la Confédération de 1867 ont donc été le fait, non pas du Parlement de Westminster, mais bien du Conseil privé de Londres. En l'espèce, les limites des cadres constitutionnels des colonies royales ont été définies globalement par des lois constitutionnelles (depuis 1774) et, dans le menu détail, par des commissions et des instructions royales. Si la commission du gouverneur est, à la suite de la Constitution en vigueur, à la source du droit constitutionnel et public, un doute a été soulevé à l'égard de la constitutionnalité des instructions. De 1763 à 1861, force est de constater que les légistes ont considéré, comme ayant force de loi, les seuls articles des instructions qui avaient été rendus publics.

Sous l'Union de 1840, malgré quelques modifications liées au gouvernement responsable, la définition même des pouvoirs des gouverneurs dans les commissions et les instructions royales reste inchangée. Contrairement aux précédents régimes toutefois, les instructions royales sont officieusement de nature publique. Puis, de nouvelles instructions obligent officiellement le gouverneur Monck à communiquer l'ensemble de ses instructions au Conseil exécutif en 1861. Depuis lors, il n'y a plus de doute à ce qu'il faille considérer les instructions comme faisant partie de la constitution de la province du Canada.

Ce schéma constitutionnel demeure inchangé lorsque survient l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB). Au Canada, il faut attendre 1878 pour que les commissions et les instructions soient rédigées pour correspondre davantage à la définition véritable d'un État libéral moderne. En effet, les gouverneurs, qui avaient cessé de jouer un rôle central dans l'administration après 1847, étaient toujours dotés, en 1867, de prérogatives qu'ils n'avaient plus la légitimité d'exercer. Encore là, ce n'est seulement qu'au milieu du XX^e siècle, suivant l'application des *Lettres patentes constituant la charge de Gouverneur général du Canada*, 1947, que ces documents assoient toute l'autorité exécutive de la

Couronne au sein du gouvernement canadien. Autrement dit, de 1847 à 1947, bien que la métropole se déleste de ses pouvoirs exécutifs au profit de son dominion, la rédaction des commissions et des instructions royales ne suit cette courbe qu'avec un certain décalage.

Donc, la constitution du Québec est toujours composée d'éléments épars et disparates. De 1760 à 1947, cet ensemble comprend les commissions et les instructions royales des gouverneurs « généraux ». S'ajoutent à cela les commissions des lieutenants-gouverneurs, depuis 1867, et leurs instructions, depuis 1892. Ces documents constitutionnels font partie, paraphrasant Jean-Charles Bonenfant, de l'« ensemble des dispositions prévoyant l'organisation et le fonctionnement des organes de l'État⁹² ».

Christian Blais

92. J.-C. BONENFANT, art. cit., p. 4.

Résumé / Abstract

Christian Blais (3^e Fauteuil): *La constitution du Québec: les commissions et les instructions royales, 1763-1947* [The Quebec Constitution: Royal Commissions and Instructions, 1763-1947]

La constitution actuelle du Québec est formée d'une constellation de documents. Il en est de même pour la constitution de la Province de Québec (1764-1791) et celles du Bas-Canada (1792-1841) et de la Province du Canada (1841-1867). Deux documents, aujourd'hui relégués aux oubliettes, ont toutefois eu naguère une valeur constitutionnelle considérable. Du milieu du XVIII^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle, les commissions et les instructions royales adressées par la Couronne britannique au gouverneur de la colonie ont servi d'assise à la constitution du Québec et du Canada. Cet article rappelle aussi que ces documents ont donné lieu à divers débats dans la sphère politique.

Mots-clés: Grande-Bretagne – Canada – Québec – Constitution – commissions – instructions royales

*

The current constitution of Quebec is made up of a constellation of documents. The same applies to the constitution of the Province of Quebec (1764-1791) and to those of Lower Canada (1792-1841) and the Province of Canada (1841-1867). However, two documents, now forgotten, once had considerable constitutional value. From the mid-eighteenth century to the mid-twentieth century, royal commissions and instructions issued by the British Crown to the Governor of the colony served as the basis for the constitution of Quebec and Canada. This article also reveals that these documents have given rise to various debates in the political sphere.

Key Words: Great Britain – Canada – Quebec – Constitution – commissions – Royal Instructions