



## Études de la Colline

Regards approfondis sur des questions canadiennes

# LE PROCESSUS LÉGISLATIF : DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE À LA PROMULGATION

Publication n° 2025-13-F

**Le 1<sup>er</sup> mai 2025**

Andre Barnes

La présente publication s'inspire d'une publication antérieure de la Bibliothèque du Parlement rédigée par Megan Furi et Peter Niemczak.

Recherche et éducation

## ATTRIBUTION

Le 1 <sup>er</sup> mai 2025	Andre Barnes
Le 1 <sup>er</sup> octobre 2019	Andre Barnes et Erin Virgint
Le 1 <sup>er</sup> septembre 2015	Andre Barnes et Erin Virgint
Le 17 mai 2012	Andre Barnes
Le 14 septembre 2009	Andre Barnes
Publication originale	Megan Furi et Peter Niemczak

## À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les Études de la Colline de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles offrent un contexte historique, des renseignements à jour et des références, et traitent souvent des questions avant même qu'elles ne deviennent d'actualité. Les Études de la Colline sont préparées par Recherche et éducation, qui effectue des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que les associations parlementaires, et leur fournit de l'information et des analyses, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2025

*Le processus législatif : de la politique gouvernementale à la promulgation*  
(Études de la Colline)

Publication n° 2025-13-F

This publication is also available in English.

# TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ	
1	INTRODUCTION.....	1
2	ÉTAPE DU CABINET.....	1
3	ÉTAPE DU PARLEMENT .....	3
3.1	À la Chambre des communes .....	4
3.2	Au Sénat .....	4
4	ÉTAPE DE LA SANCTION ROYALE.....	5
5	ÉTAPE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR.....	5



## RÉSUMÉ

Pour qu'une proposition de politique fédérale passe de l'état d'idée à celui de loi, plusieurs étapes successives doivent être franchies, en suivant un processus qui fait intervenir les trois composantes du pouvoir législatif (le Souverain, le Sénat et la Chambre des communes).

Dans le cas des projets de loi présentés par le gouvernement, ces étapes sont celles du Cabinet, du Parlement, de la sanction royale et de l'entrée en vigueur.

À l'étape du Cabinet, les fonctionnaires des ministères concernés examinent les mesures que le gouvernement veut mettre en œuvre au moyen d'une loi et mènent des consultations à leur sujet. Les ministres décident ensuite quelles mesures seront inscrites au programme législatif. Lorsque l'option de présenter une mesure législative est retenue, le ministère responsable prépare un mémoire au Cabinet. Ce document vise à faire approuver la politique, à fournir des instructions de rédaction et à obtenir l'autorisation de faire rédiger un projet de loi par le ministère de la Justice, dans les deux langues officielles, en vue de son dépôt au Parlement.

À l'étape du Parlement, le projet de loi doit faire l'objet de trois lectures distinctes dans chacune des deux chambres. Le processus suivi est le même aux deux endroits et comprend les étapes suivantes :

- La première lecture : Le projet de loi est déposé, mais pas débattu.
- La deuxième lecture : Le principe et la portée du projet de loi font l'objet d'un débat, puis un vote est tenu pour déterminer si le projet de loi doit être renvoyé à un comité pour une étude plus approfondie.
- L'étape de l'étude en comité : Après avoir étudié le projet de loi en profondeur et discuté de chacun de ses articles, le comité en fait rapport à la Chambre ou au Sénat, selon le cas, avec ou sans amendement.
- L'étape du rapport : À cette étape, le débat porte sur le projet de loi adopté par le comité, et tout autre amendement proposé est adopté ou rejeté.
- La troisième lecture : Le projet de loi, y compris les amendements à son libellé ou à la motion portant troisième lecture, fait l'objet d'un débat et d'un vote.

Une fois qu'il a été adopté sous une forme identique par le Sénat et par la Chambre des communes, le projet de loi doit recevoir la sanction royale. Cette étape marque le moment où il devient loi. Selon la tradition, la sanction royale est accordée par le gouverneur général ou l'un de ses suppléants (un juge de la Cour suprême) au cours d'une cérémonie spéciale se déroulant au Sénat. En 2002, le Parlement a toutefois adopté une loi permettant que la sanction royale soit octroyée par déclaration écrite, ce qui peut se faire à l'extérieur du Sénat et de la Chambre des communes.

Les projets de loi qui obtiennent la sanction royale et deviennent loi n'entrent pas nécessairement automatiquement en vigueur. Il existe diverses possibilités, et chaque loi doit être examinée pour déterminer laquelle s'applique. Ainsi, les lois peuvent entrer en vigueur :

- à la date ou aux dates indiquées dans l'une de leurs dispositions;
- à une date fixée par un décret du gouverneur en conseil visant la loi ou des articles précis de celle-ci;
- en l'absence de disposition précise à ce sujet, la loi entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction royale.

# LE PROCESSUS LÉGISLATIF : DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE À LA PROMULGATION

---

## 1 INTRODUCTION

De quelle façon une politique du gouvernement devient-elle une loi au Canada?

Le processus législatif peut se diviser en quatre étapes distinctes :

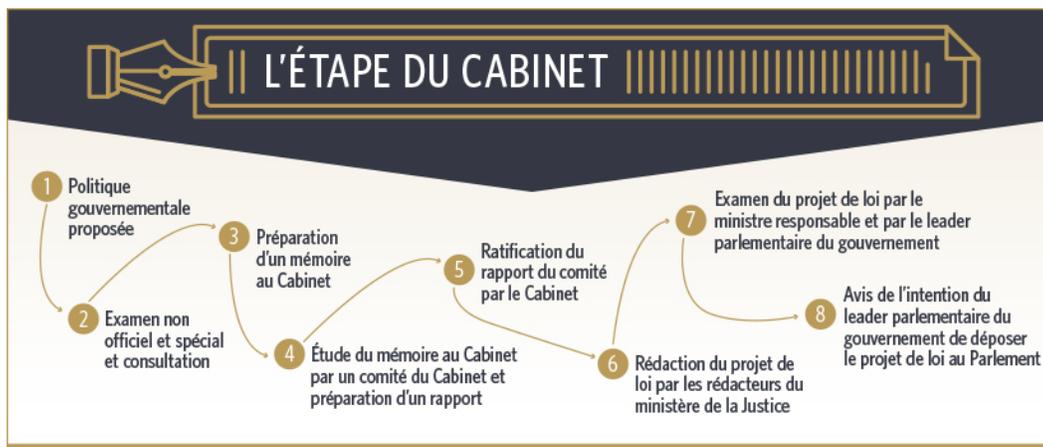
- l'étape du Cabinet;
- l'étape du Parlement;
- l'étape de la sanction royale;
- l'étape de l'entrée en vigueur.

Il importe de noter que le processus législatif diffère selon que le projet de loi est soit d'initiative parlementaire ou d'intérêt privé, soit présenté par le gouvernement<sup>1</sup>.

Le présent document décrit uniquement le processus législatif pour les projets de loi émanant du gouvernement.

## 2 ÉTAPE DU CABINET

Figure 1 – Étape du Cabinet



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement.

Le principal objectif de l'étape du Cabinet est de déterminer quelles mesures le gouvernement veut mettre en œuvre à l'aide d'une loi. La plupart des lois fédérales tirent leur origine de politiques gouvernementales, souvent annoncées, entre autres, dans le discours du Trône, le budget, des accords internationaux ou fédéraux-provinciaux et des propositions ministérielles.

Les ministères fédéraux concernés examinent ces sources afin de voir si une loi est nécessaire à la mise en œuvre d'une politique. Si tel est le cas, le ministre concerné peut autoriser les fonctionnaires à entreprendre des consultations, qui permettent aux groupes intéressés, aux autres ministères, aux gouvernements provinciaux et aux autres parties de formuler leurs commentaires avant le début de la rédaction de la mesure législative.

À la lumière de ces consultations, et s'il est décidé de présenter une mesure législative pour réaliser les objectifs de la politique, le ministère responsable prépare un mémoire au Cabinet<sup>2</sup>. Ce document a pour objet de faire approuver la politique et d'autoriser le ministre de la Justice à rédiger le projet de loi. Il comprend également des directives de rédaction qui décrivent clairement le contenu du projet de loi à l'intention des rédacteurs législatifs du ministère de la Justice.

Avant de terminer le mémoire au Cabinet, le ministère responsable organise une consultation interministérielle. Lorsque les ministères et organismes touchés ont été consultés de façon adéquate, l'ébauche du mémoire est révisée pour tenir compte des commentaires des autres ministères. Une fois achevé, il est soumis pour approbation au comité d'orientation compétent du Cabinet, qui l'étudie et prépare un rapport. L'ensemble du Cabinet doit ratifier le rapport pour que le processus se poursuive.

Une fois que le Cabinet a approuvé le mémoire et les instructions relatives à la rédaction, les rédacteurs législatifs préparent un projet de loi dans les deux langues officielles, en consultation avec le ministère responsable et ses services juridiques. L'avant-projet de loi est examiné et approuvé par le ministre responsable et le leader parlementaire du gouvernement, qui s'assurent qu'il est en harmonie avec les décisions antérieures du Cabinet, ainsi que par le ministre de la Justice, qui veille à ce que le projet de loi respecte la *Déclaration canadienne des droits* et la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>3</sup>.

Le leader parlementaire du gouvernement demande ensuite au Cabinet la délégation du pouvoir d'approuver le dépôt du projet de loi au Parlement. Le Cabinet, tenant compte de l'avis du leader parlementaire du gouvernement et en consultation avec le ministre responsable, détermine à quel moment et dans quelle Chambre le projet de loi sera déposé. Habituellement, les projets de loi du gouvernement sont déposés à la Chambre des communes plutôt qu'au Sénat. Les projets de loi qui donnent lieu à des dépenses ou à des mesures fiscales *doivent* être déposés à la Chambre des communes<sup>4</sup>.

Le projet de loi est alors presque prêt à être déposé au Parlement<sup>5</sup>. Les projets de loi qui entraînent des dépenses publiques exigent la recommandation royale<sup>6</sup> avant leur dépôt à la Chambre des communes. Cette recommandation est obtenue auprès du gouverneur général ou de l'un de ses suppléants (un juge de la Cour suprême). Aujourd'hui, la recommandation royale est communiquée à la Chambre des communes avant le dépôt du projet de loi et est inscrite au *Feuilleton*. Après la première lecture, la recommandation est imprimée dans les *Journaux* et incluse dans la version de la première lecture du projet de loi.

Si le projet de loi est déposé à la Chambre des communes, le leader parlementaire du gouvernement donne avis de son dépôt au Greffier de la Chambre; la période de préavis est habituellement de 48 heures<sup>7</sup>. Le projet de loi paraît d'abord dans le *Feuilleton des avis*<sup>8</sup>, puis dans le *Feuilleton*<sup>9</sup>, jusqu'à son dépôt par le ministre responsable.

Si le projet de loi est présenté au Sénat, aucun avis n'est nécessaire<sup>10</sup>.

### 3 ÉTAPE DU PARLEMENT<sup>11</sup>

Figure 2 – Étape du Parlement



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement.

Le projet de loi doit être examiné et adopté par les deux Chambres du Parlement, en commençant par celle où il a été déposé.

Pour un projet de loi émanant du gouvernement déposé à la Chambre des communes, les étapes dans chacune des Chambres sont décrites ci-après. (Le processus est semblable pour un projet de loi du gouvernement déposé au Sénat, mais dans ce cas, le processus débute au Sénat.)

### 3.1 À LA CHAMBRE DES COMMUNES

- **Première lecture** : Le projet de loi est déposé et adopté en première lecture<sup>12</sup>.
- **Deuxième lecture** : Le principe du projet de loi fait l'objet d'un débat à la deuxième lecture, puis un vote est tenu pour déterminer s'il doit être renvoyé à un comité pour une étude plus approfondie. (À la Chambre des communes, il est possible de renvoyer un projet de loi à un comité avant la deuxième lecture<sup>13</sup>.)
- **Étape de l'étude en comité** : Après avoir étudié le projet de loi et discuté de chacun de ses articles, le comité en fait rapport à la Chambre des communes, avec ou sans amendements.
- **Étape du rapport** : Le projet de loi adopté par le comité fait l'objet d'un débat à l'étape du rapport, où tout autre amendement proposé par le gouvernement ou les députés eux-mêmes peut être adopté ou rejeté.
- **Troisième lecture** : Le projet de loi, y compris les amendements à son libellé ou à la motion portant troisième lecture, fait l'objet d'un débat et d'un vote.

### 3.2 AU SÉNAT

- **Première lecture** : Le projet de loi est déposé et adopté en première lecture<sup>14</sup>.
- **Deuxième lecture** : Le principe du projet de loi fait l'objet d'un débat à la deuxième lecture, puis un vote est tenu pour déterminer s'il doit être renvoyé à un comité pour une étude plus approfondie. (Au Sénat, il est possible pour un comité de faire, avant la deuxième lecture, ou même avant le dépôt au Sénat, l'étude du sujet d'un projet de loi déposé à la Chambre des communes<sup>15</sup>.)
- **Étape de l'étude en comité** : Après avoir étudié le projet de loi et discuté de chacun de ses articles, le comité en fait rapport au Sénat, avec ou sans amendements.
- **Étape du rapport** : Le Sénat n'étudie un projet de loi à l'étape du rapport que si le comité l'a amendé.
  - Lorsque le rapport du comité comporte des amendements, il y a débat sur le projet de loi à l'étape du rapport et le rapport est accepté ou amendé.
  - Lorsque le rapport du comité ne comporte aucun amendement, il est adopté sans motion.
- **Troisième lecture** : Le projet de loi, y compris les amendements apportés à son libellé ou à la motion portant troisième lecture, fait l'objet d'un débat et d'un vote<sup>16</sup>.

#### 4 ÉTAPE DE LA SANCTION ROYALE

Figure 3 – Étapes de la sanction royale et de l'entrée en vigueur



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement.

Une fois qu'il a été adopté dans la même forme par le Sénat et par la Chambre des communes, le projet de loi doit recevoir la sanction royale. Cette étape marque le moment où le projet de loi devient loi.

Autrefois, la sanction royale était uniquement accordée au cours d'une cérémonie spéciale au Sénat à laquelle participaient le gouverneur général ou un de ses suppléants (un juge de la Cour suprême), le Sénat et la Chambre des communes.

En 2002, le Parlement a adopté une loi permettant que la sanction royale soit octroyée par déclaration écrite, ce qui peut se faire à l'extérieur du Sénat et de la Chambre des communes. La *Loi sur la sanction royale* exige néanmoins le maintien de la cérémonie traditionnelle, qui a lieu au moins deux fois par année civile, y compris pour le premier projet de loi d'une session portant octroi de crédits pour l'administration publique fédérale. La *Loi* prévoit également qu'un projet de loi est réputé avoir reçu la sanction royale lorsque le Président de la Chambre des communes et le Président du Sénat ont reçu un avis de la déclaration écrite.

#### 5 ÉTAPE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Un projet de loi devient loi une fois qu'il a reçu la sanction royale, mais cela ne signifie pas pour autant que la nouvelle loi entre automatiquement en vigueur. Il existe diverses possibilités, et chaque loi doit être examinée pour déterminer quel mécanisme s'applique.

Selon la *Loi d'interprétation*, une loi qui ne contient pas de disposition précise à ce sujet entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction royale.

Si une loi comporte des dispositions précisant son entrée en vigueur, celles-ci peuvent prendre plusieurs formes, notamment :

- La date d'entrée en vigueur de la loi peut être fixée. Par exemple, un article de la loi peut préciser que celle-ci entre en vigueur à une date donnée.
- La loi entre en vigueur à la date où la sanction royale est octroyée.
- La loi entre en vigueur en vertu d'un décret (du gouverneur en conseil)<sup>17</sup>. Les décrets et autres documents réglementaires sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Les décrets prévoient qu'une loi, en tout ou en partie, entre en vigueur à une ou à plusieurs dates<sup>18</sup>.

Il est aussi possible qu'une très longue période s'écoule entre la sanction royale et l'entrée en vigueur. En 2008, eu égard au fait que le gouverneur en conseil n'avait toujours pas fait entrer en vigueur certaines lois qui avaient obtenu la sanction royale il y avait de cela plusieurs dizaines d'années, le Parlement a adopté un projet de loi d'intérêt public émanant du Sénat portant abrogation, le 31 décembre de chaque année, de toute loi qui n'est pas entrée en vigueur dans les 10 ans suivant la date où elle a obtenu la sanction royale. Cette loi, la *Loi sur l'abrogation des lois*, est entrée en vigueur en 2010.

L'entrée en vigueur d'une loi marque la fin du processus transformant une politique en loi exécutoire.

---

## NOTES

1. Pour plus de renseignements sur les projets de loi émanant des députés, ainsi que sur les projets de loi d'intérêt public et d'intérêt privé émanant des sénateurs, voir Marc Bosc et André Gagnon, dir., « [Chapitre 21 : Les affaires émanant des députés](#) » et « [Chapitre 23 : Les projets de loi d'intérêt privé](#) », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3<sup>e</sup> éd., 2017; et Sénat, « Chapitre 7 : Les projets de loi d'intérêt public » et « Chapitre 8 : Les projets de loi d'intérêt privé », [La procédure du Sénat en pratique](#), juin 2015, p. 130 à 148 et 168 à 173.
2. Pour plus de renseignements sur l'utilisation et le contenu des mémoires au Cabinet, voir Bureau du Conseil privé, « [4.1 Mémoire au Cabinet \(MC\)](#) », *Guide de rédaction des documents du Cabinet*, 2013, p. 4.
3. [Loi sur le ministère de la Justice](#), L.R.C. 1985, ch. J-2, par. 4.1(1).
4. [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 53.
5. Le Parlement est l'organe législatif du gouvernement. Il est composé du monarque (représenté par le gouverneur général), du Sénat et de la Chambre des communes.
6. La recommandation royale est un message du gouverneur général exigé pour tout crédit, toute résolution, toute adresse ou tout projet de loi portant affectation de deniers publics. Seul le gouvernement (et non un parti d'opposition) peut obtenir cette recommandation.
7. Les dispositions concernant l'avis sont énoncées dans Chambre des communes, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> éd., 2005, [art. 54](#).

8. Le Sénat et la Chambre des communes publient chacun un *Feuilleton des avis* pour chaque jour de séance; il comprend tous les avis de projets de loi, de motions et de questions que les sénateurs, ministres ou simples députés désirent soumettre à leur Chambre respective.
9. Le *Feuilleton* est l'ordre du jour officiel des séances du Sénat et de la Chambre des communes. Il est publié par les deux Chambres pour chaque jour de séance et comprend toutes les questions qui peuvent être discutées dans chaque Chambre au cours de la journée.
10. Voir Sénat, *Règlement du Sénat du Canada*, septembre 2024, [art. 5-7j](#)).
11. À noter qu'il s'agit d'un résumé très succinct de cette étape du processus législatif. Pour une description plus exhaustive, voir Marc Bosc et André Gagnon, dir., « [Chapitre 16 : Le processus législatif](#) », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3<sup>e</sup> éd., 2017; et Sénat, « Chapitre 7 : Les projets de loi d'intérêt public », *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 130 à 148.
12. Les projets de loi du gouvernement déposés à la Chambre des communes sont numérotés de C-2 à C-200. Les projets de loi émanant de députés sont numérotés de C-201 à C-1000 et les projets de loi d'intérêt privé émanant de députés sont numérotés à partir de C-1001.
13. Voir Chambre des communes, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> éd., [par. 73\(1\)](#).
14. Les projets de loi déposés au Sénat sont numérotés à partir de S-2 sans qu'il y ait de distinction entre les projets de loi du gouvernement, les projets de loi d'intérêt public émanant d'un sénateur ou les projets de loi d'intérêt privé émanant d'un sénateur.
15. Voir Sénat, *Règlement du Sénat du Canada*, septembre 2024, [art. 10-11\(1\)](#).
16. Pour plus de renseignements sur le processus suivi lorsque des amendements sont apportés à un projet de loi après la troisième lecture, voir Marc Bosc et André Gagnon, dir., « [Chapitre 16 : Le processus législatif – Étude et adoption par le Sénat](#) », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3<sup>e</sup> éd., 2017; et Sénat, « Chapitre 7 : Les projets de loi d'intérêt public – 4. Messages entre les Chambres », *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 149 et 150.
17. Le gouverneur en conseil est le gouverneur général agissant sur l'avis et avec le consentement des membres du Conseil privé qui constituent le Cabinet. Le Conseil privé est l'organe consultatif officiel de la Couronne. Ses membres sont nommés par le gouverneur général sur la recommandation du premier ministre. Tous les membres du Cabinet doivent être assermentés au Conseil privé, dont ils deviennent membres à vie.
18. Par exemple, le texte réglementaire pour la *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire* (TR/2008-93) précise que « la Gouverneure générale en conseil fixe au 12 septembre 2008 la date d'entrée en vigueur de cette loi, à l'exception des articles 51 et 52 ». Voir [Décret fixant au 12 septembre 2008 la date d'entrée en vigueur de la Loi à l'exception des articles 51 et 52](#), TR/2008-93, 28 août 2008, dans *Gazette du Canada*, Partie II, 4 septembre 2008.