



**EN BREF**

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

Publication n° 2019-31-F  
Le 1<sup>er</sup> octobre 2019

Andre Barnes  
Erin Virgint  
Division des affaires juridiques et sociales  
Service d'information et de recherche parlementaires

Les documents de la série *En bref* de la Bibliothèque du Parlement sont des survols de sujets d'actualité. Dans certains cas, ils donnent un aperçu de la question et renvoient le lecteur à des documents plus approfondis. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2019

*Le processus législatif : de la politique gouvernementale à la promulgation*  
(En bref)

Publication n° 2019-31-F

This publication is also available in English.

# TABLE DES MATIÈRES

|     |                                   |   |
|-----|-----------------------------------|---|
| 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 |



# 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 :

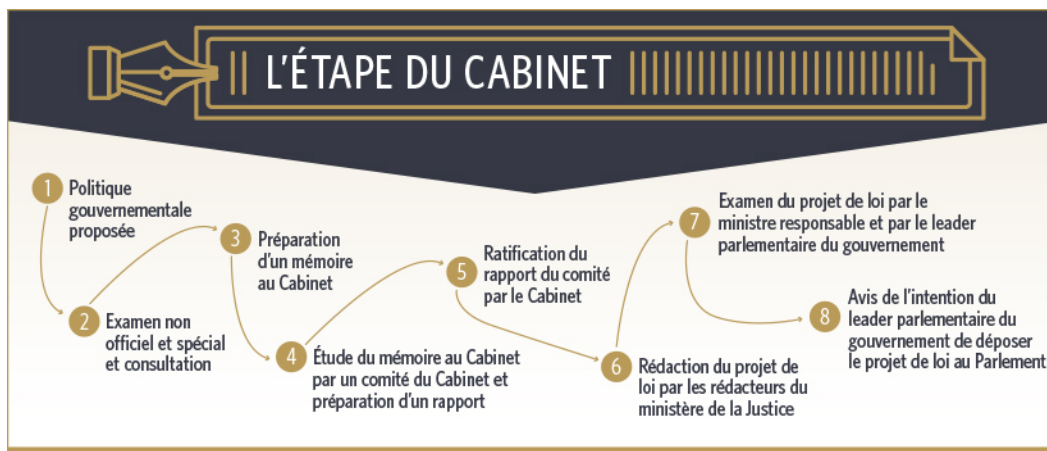
- l'étape du Cabinet;
- l'étape du Parlement;
- l'étape de la sanction royale;
- l'étape de l'entrée en vigueur.

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, s'il le juge bon, 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 ministre 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 ministre 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 ministre 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

- \*. Une version antérieure du présent document a été rédigée par Megan Furi, anciennement de la Bibliothèque du Parlement, et par Peter Niemczak, de la Bibliothèque du Parlement.
- 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.
- 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*.
- 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 Souverain (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*, novembre 2017, [al. 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 Bosc et Gagnon (2017), « [Chapitre 16 : Le processus législatif](#) »; et Sénat (2015), « Chapitre 7 : Les projets de loi d'intérêt public ».
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 (2005), [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 (2017), [par. 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 Bosc et Gagnon (2017), « [Chapitre 16 : Le processus législatif – Étude et adoption par le Sénat](#) »; et Sénat (2015), « Chapitre 7 : Les projets de loi d'intérêt public – 4. Messages entre les Chambres ».
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 ».