



LE PROCESSUS LÉGISLATIF : DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE À LA PROMULGATION

Bibliothèque du Parlement

PRB 08-64F

Révisé le 14 septembre 2009
Revue le 17 mai 2012*

Introduction

Au Canada, comment une politique du gouvernement devient-elle une loi? La description des trois étapes distinctes du processus législatif nous aidera à mieux le comprendre :

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

L'étape du Cabinet

C'est à cette étape que le gouvernement examine et choisit les options qu'il désire mettre en œuvre au moyen d'une loi. La plupart des lois fédérales tirent leur origine des politiques gouvernementales, dont la source se situe dans le discours du Trône, le budget, des accords internationaux ou fédéraux-provinciaux, les propositions ministérielles ou d'autres sources. Les ministères fédéraux concernés examinent ces politiques afin de déterminer s'il est nécessaire d'adopter une loi pour les mettre en œuvre. Si tel est le cas, le ministre est encouragé à permettre aux fonctionnaires d'entreprendre des consultations relativement à la politique, mais il n'est pas tenu de le faire. Ces consultations permettent aux groupes intéressés, aux autres ministères, aux gouvernements provinciaux et aux autres parties de faire connaître leur avis avant que commence la rédaction de la mesure législative.

À la suite de ces consultations et s'il est décidé de présenter une mesure législative pour appuyer une

politique, le ministre responsable de cette mesure prépare un mémoire au Cabinet⁽¹⁾. Ce document a pour objet de faire approuver la politique et d'autoriser le ministre de la Justice à rédiger le projet de loi. Avant de terminer le mémoire au Cabinet, le ministre responsable organise une consultation interministérielle. Après cette rencontre, le mémoire est révisé afin de tenir compte des commentaires des autres ministères. Une fois achevé, le document est soumis pour approbation au comité du Cabinet concerné, 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 du ministre de la Justice préparent un projet de loi dans les deux langues officielles. La rédaction se fait en collaboration avec le ministre responsable et ses services juridiques. L'avant-projet de loi est examiné et approuvé par le ministre responsable ainsi que par le leader parlementaire du gouvernement, qui s'assurent qu'il est compatible avec les décisions précédentes du Cabinet.

Le leader parlementaire du gouvernement demande ensuite au Cabinet de lui déléguer le pouvoir de prendre les mesures nécessaires en vue du dépôt du projet de loi au Parlement. Sur la recommandation du leader parlementaire du gouvernement et en consultant le ministre responsable, le Cabinet détermine dans quelle chambre le projet de loi sera déposé et à quel moment. 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. Une fois que ces décisions ont été prises, le leader parlementaire du gouvernement peut approuver le projet de loi, avec l'assentiment du Cabinet.

La décision de procéder par projet de loi ou de règlement revient au Cabinet, sur la foi de l'information que les fonctionnaires du ministère intéressé mettent à sa disposition.

(Bureau du Conseil privé, Directive du Cabinet sur l'activité législative).

Le projet de loi est alors presque prêt à être déposé au Parlement⁽²⁾. Les projets de loi qui entraînent des dépenses publiques exigent une recommandation royale⁽³⁾ avant leur dépôt à la Chambre des communes. Cette recommandation est obtenue du gouverneur général ou d'un de ses suppléants (un juge de la Cour suprême). 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 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 conformément à l'article 54 du *Règlement de la Chambre des communes*. Le projet de loi paraît d'abord dans le *Feuilleton des Avis*⁽⁴⁾, puis dans le *Feuilleton*⁽⁵⁾, où il attendra d'être déposé par le ministre responsable.

Selon l'article 59(11) du *Règlement du Sénat*, il n'est pas nécessaire de produire un avis pour un projet de loi qui doit être déposé au Sénat.

L'étape du Parlement

Une fois déposé, le projet de loi doit être adopté à la Chambre des communes et au Sénat. Voici la procédure habituelle :

La Chambre des communes

- Le projet de loi est déposé et adopté en première lecture⁽⁶⁾.
- Le principe du projet de loi fait l'objet d'un débat à la deuxième lecture et il est renvoyé à un comité pour une étude plus approfondie (l'article 73 du *Règlement de la Chambre des communes* permet à la Chambre de renvoyer le projet de loi à un comité avant la deuxième lecture).

Dans une démocratie, le processus menant à une prise de décision comporte énormément de discussions. En vérité, pour juger de la valeur d'un régime politique, il faut se demander si les décisions sont fondées sur la discussion plutôt que sur la force ou un autre moyen coercitif.

(C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*)

- Après avoir étudié le projet de loi et discuté de chacun de ses articles, le Comité en fait rapport à la Chambre des communes.
- Le projet de loi tel qu'il a été accepté par le comité fait l'objet d'un débat à l'étape du rapport. Le gouvernement ou de simples députés peuvent alors proposer des amendements additionnels.
- Le projet de loi et les amendements à la motion portant troisième lecture font l'objet d'un débat.

Le Sénat

- Le projet de loi est déposé et adopté en première lecture⁽⁷⁾.
- Le principe du projet de loi fait l'objet d'un débat à la deuxième lecture et il est renvoyé à un comité pour une étude plus approfondie (l'article 74 du *Règlement du Sénat* permet à un comité du Sénat de faire l'étude du sujet d'un projet de loi déposé à la Chambre des communes avant la deuxième lecture).
- Le comité fait rapport au Sénat.
- 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 du comité est accepté ou amendé. Le Sénat n'étudie un projet de loi à l'étape du rapport que si le comité du Sénat l'a amendé. Un projet de loi dont il est fait rapport sans amendement est adopté sans devoir faire l'objet d'une motion.
- Le projet de loi et les amendements présentés font l'objet d'un débat à la troisième lecture.

On trouvera des explications plus détaillées sur l'étape du Parlement dans le *Compendium* de la Chambre des communes et le document du Sénat intitulé *L'adoption des lois du Canada*.

Une fois que la Chambre des communes et le Sénat ont adopté la même version du projet de loi, ce dernier attend la sanction royale. C'est à cette étape qu'un projet de loi devient loi. Auparavant, la sanction

royale n'était accordée qu'à l'occasion d'une cérémonie spéciale tenue dans la salle du Sénat et à laquelle participaient des représentants de la Chambre des communes et du Sénat et le gouverneur général – ou un de ses représentants (un juge de la Cour suprême). En 2002, une loi a été adoptée afin de permettre de signifier la sanction royale 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 toutefois que la cérémonie traditionnelle soit aussi maintenue. Elle doit être organisée au moins deux fois au cours de chaque année civile, notamment pour le premier projet de loi de crédits de chaque session. La nouvelle procédure exige que les Présidents de la Chambre des communes et du Sénat soient informés de la déclaration écrite avant qu'un projet de loi soit réputé avoir reçu la sanction royale.

L'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 comment elle entrera en vigueur.

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

Sauf disposition contraire, la loi entre en vigueur à la date de sa sanction.

(Bureau du Conseil privé, Directive du Cabinet sur l'activité législative)

Si la loi contient des dispositions sur son entrée en vigueur, elles peuvent prendre plusieurs formes :

- La date d'entrée en vigueur d'une loi peut être précisée. Par exemple, un article de la loi pourrait préciser que celle-ci entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009.
- La loi entre en vigueur à la date où elle reçoit la sanction royale.
- La loi entre en vigueur en vertu d'un décret du gouverneur en conseil⁽⁸⁾. Les décrets et autres

documents réglementaires paraissent dans la partie II de la *Gazette du Canada*. Les décrets du gouverneur en conseil prévoient qu'une loi, en tout ou en partie, entre en vigueur à une ou à plusieurs dates. Par exemple, le document 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 : « Son Excellence 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 ».

Une très longue période peut également s'écouler entre la sanction royale et l'entrée en vigueur. De fait, certaines lois qui ont reçu la sanction royale il y a des dizaines d'années n'ont pas encore été promulguées par le gouverneur en conseil. Telle est la raison pour laquelle le Sénat a adopté un projet de loi d'intérêt public à la 2^e session de la 39^e législature visant à révoquer les lois qui ne sont pas entrées en vigueur dix ans après avoir reçu la sanction royale. Cette loi, la *Loi sur l'abrogation des lois*, entrera en vigueur le 18 juin 2010.

Lorsque la loi entre en vigueur, le processus de transition entre une politique et une loi exécutoire est terminé. (Voir le diagramme des étapes du processus législatif à l'annexe.)

Notes

* La version originale du présent document a été rédigée par Megan Furi, anciennement de la Bibliothèque du Parlement et par Peter Niemczak.

- (1) On trouvera des renseignements sur les projets de loi émanant des députés, ainsi que les projets de loi d'intérêt public et d'intérêt privé émanant des sénateurs dans Chambre des communes, *Affaires émanant des députés : Guide pratique*, octobre 2008 (http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/PMB_PracticalGuide/PractGuide_4PMB-f.htm?Language=F), et Sénat, *Le Sénat aujourd'hui*, « L'adoption des lois du Canada » (<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/Senate/senatoday/laws-f.html>).

- (2) Le mémoire au Cabinet est l'instrument clé qui sert à exposer par écrit une politique au Cabinet.

Les ministres y ont recours pour :

- décrire le contexte particulier d'une politique;
- exposer les problèmes associés à la situation actuelle;
- recommander des solutions.

Il doit préciser :

- le genre de consultation publique à mener;
- si l'avant-projet de loi doit être utilisé pour la consultation – dans l'affirmative, il faut l'approbation du Cabinet;
- les instructions pour la rédaction – il ne contient pas d'avant-projet de loi mais plutôt une série d'instructions visant à faciliter les discussions sur une proposition législative, et il fournit un cadre pour le projet de loi.

- (3) Le Parlement est l'organe législatif du gouvernement et il est composé du Souverain (représenté par le gouverneur général), du Sénat et de la Chambre des communes.

- (4) Une 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 une telle recommandation.

- (5) 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.

- (6) 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 à chaque jour de séance et comprend toutes les questions qui peuvent être discutées dans chaque chambre au cours de la journée.

- (7) 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 privés émanant de députés sont numérotés à partir de C-1001.

- (8) Les projets de loi déposés au Sénat sont numérotés à partir de S-2 sans qu'il y ait distinction entre les projets de loi du gouvernement, les projets de loi publics émanant d'un sénateur ou les projets de loi privés émanant d'un sénateur.

- (9) 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.

préparé par

Andre Barnes

Service d'information et de recherche parlementaires

ANNEXE

Le processus législatif au Canada

