



# LE PROCESSUS LÉGISLATIF

## INTRODUCTION

L'étude des projets de loi est l'une des principales fonctions parlementaires du Sénat. Un projet de loi est une ébauche de législation qui devient une loi si elle est adoptée sous forme identique par le Sénat et la Chambre des communes et reçoit ensuite la sanction royale.

Les projets de loi franchissent habituellement les étapes suivantes avant d'être adoptés par le Sénat :

- première lecture
- deuxième lecture
- examen en comité
- étape du rapport (seulement si des amendements ou une recommandation de ne pas poursuivre l'étude sont proposés)
- troisième lecture

La présente note contient des renseignements sur les projets de loi, ainsi que sur chacune des étapes du processus législatif au Sénat.

## TYPES DE PROJETS DE LOI

### *PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC ET PRIVÉ*

Il existe deux types de projet de loi : ceux d'intérêt public et ceux d'intérêt privé. Les projets de loi d'intérêt public sont ceux qui portent sur des questions de politique publique. Les projets de loi d'intérêt privé, en revanche, confèrent des pouvoirs, exemptions ou avantages particuliers à une personne ou à un groupe de personnes spécifiques. Ils servent souvent, par exemple, à constituer une entreprise ou à modifier des lois constitutives. Un projet de loi privé est fondé sur une pétition émanant du groupe ou de la personne qui souhaite l'adoption de cette loi. Les projets de loi d'intérêt privé sont maintenant rares, donc la présente note se concentre sur les projets de loi d'intérêt public.

**PROJETS DE LOI DU GOUVERNEMENT ET PROJETS DE LOI NON GOUVERNEMENTAUX**

Les projets de loi d'intérêt public se divisent en deux catégories : les projets de loi du gouvernement et les projets de loi qui ne sont pas du gouvernement. Un projet de loi du gouvernement est initié par le gouvernement et peut, avec quelques exceptions, être introduit au Sénat ou à la Chambre des communes. Au Sénat, ces projets de loi peuvent être introduits par le leader ou représentant du gouvernement, ou le leader adjoint ou coordonnateur législatif du gouvernement. Un projet de loi non gouvernemental est introduit par un parlementaire qui n'agit pas au nom du gouvernement.

Sur tous les projets de loi étudiés par le Sénat, la grande majorité est d'intérêt public. Parmi ceux-ci, environ 60 % sont du gouvernement alors que 40 % ne sont pas d'initiative gouvernementale.

**PROJETS DE LOI DE CRÉDITS ET D'IMPÔTS**

Les projets de loi qui proposent la dépense de fonds publics (crédits) et ceux qui imposent une nouvelle taxe ou augmentent une taxe existante doivent émaner de la Chambre des communes. Ils ne peuvent pas être initiés au Sénat.

**PARRAIN, PORTE-PAROLE ET SÉNATEURS DÉSIGNÉS**

Chaque projet de loi, qu'il soit initié au Sénat ou à la Chambre des communes, est parrainé par un sénateur. Ce sénateur est responsable de lui faire franchir les diverses étapes du processus législatif. Habituellement, le parrain est le premier à prendre la parole au cours du débat sur le projet de loi.

Un porte-parole est également désigné pour chaque projet de loi. Le porte-parole est habituellement opposé au projet de loi et est souvent le deuxième sénateur à prendre la parole, en réponse au discours du parrain.

Un autre sénateur peut être désigné séparément par le leader ou facilitateur de chaque parti reconnu ou groupe parlementaire reconnu, à l'exception de ceux auxquels appartiennent le parrain et le porte-parole.

**DÉPÔT ET PREMIÈRE LECTURE D'UN PROJET DE LOI AU SÉNAT**

L'étape du dépôt et de la première lecture a pour but de donner aux sénateurs l'occasion de prendre connaissance du contenu de la proposition de loi avant d'en débattre. Tous les sénateurs ont le droit d'introduire un projet de loi pour examen par le Sénat, et aucun préavis n'est requis<sup>1</sup>. Au moment de l'introduction, le projet est immédiatement lu une première fois. Cette étape permet de présenter officiellement le projet de loi au Sénat. C'est également à ce moment-là que le projet de loi reçoit un numéro et devient accessible au grand public. En général, aucun débat n'est permis à l'étape de la première lecture d'un projet de loi<sup>2</sup>.

Règle générale, les projets de loi sont déposés et lus pour une première fois au cours des affaires courantes. Par exemple, un projet de loi du gouvernement qui prend origine au Sénat est introduit par le leader ou représentant du gouvernement, ou le leader adjoint ou coordonnateur législatif du gouvernement lorsque le Président du Sénat appelle la rubrique « Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement » alors qu'un projet de loi d'intérêt public du Sénat est introduit par son parrain à l'annonce de la rubrique « Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt public du Sénat ». Des opportunités semblables sont prévues au cours des affaires courantes pour les projets de loi d'intérêt privé et les projets de loi d'intérêt public de la Chambre des communes.

La procédure suivie lorsqu'un projet de loi est déposé au Sénat est la suivante. Tout d'abord, le sénateur qui le parraine dit : « Honorables sénateurs, j'ai l'honneur de déposer un projet de loi intitulé [titre intégral] ». Un greffier au Bureau annonce que le projet de loi a été lu une première fois. Le Président demande alors : « Quand le projet de loi sera-t-il lu pour la deuxième fois? » Comme un préavis de deux jours doit être donné pour la deuxième lecture, le parrain du projet de loi dira : « Je propose que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la deuxième lecture dans deux jours »<sup>3</sup>. Le Président répète la motion, en identifiant l'appuyeur, et la met aux voix. Cette motion ne peut faire l'objet d'un débat, c'est-à-dire que le Sénat doit prendre une décision immédiatement.

Les projets de loi initiés à la Chambre des communes et adoptés par elle, qu'ils soient des projets de loi du gouvernement ou non, sont envoyés au Sénat par le greffier de la Chambre des communes. Si un projet de loi du gouvernement est reçu de la Chambre des communes, le Président, en annonçant la rubrique « Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement », informe le Sénat que la Chambre des communes lui a transmis un message accompagné d'un projet de loi et lit ledit message. À ce moment-là, la même procédure que celle décrite précédemment pour la première lecture des projets de loi s'applique. Une procédure semblable est suivie relativement aux projets de loi non gouvernementaux que la Chambre des communes a adoptés, le Président lisant le message sous la rubrique « Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes ».

Parfois, les projets de loi adoptés par la Chambre des communes arrivent au Sénat après le temps réservé aux affaires courantes. Lorsque cela se produit, le Président attend un moment opportun pour lire le message<sup>4</sup>. Une motion est alors proposée en vue d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour.

Une fois qu'un projet de loi a été lu pour la première fois dans l'une ou l'autre Chambre, il est mis à la disposition du public sous forme électronique sur LEGISinfo (<https://www.parl.gc.ca/LegisInfo>), un site web parlementaire qui fournit des renseignements à jour sur tous les projets de loi introduits au Sénat et à la Chambre des communes.

## DÉBAT EN DEUXIÈME LECTURE

L'objectif de l'étape de la deuxième lecture est de permettre aux sénateurs de débattre du principe d'un projet de loi<sup>5</sup>. Le débat en deuxième lecture commence une fois que le parrain du projet de loi a proposé que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois. C'est souvent à cette étape que se déroule le débat le plus substantiel sur un projet de loi.

Lorsque l'ordre relatif à un projet de loi en deuxième lecture est atteint, un greffier appelle « N° [numéro d'ordre correspondant au projet de loi dans le feuillet] - Projet de loi [numéro du projet de loi] ». Le parrain du projet de loi propose alors que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois. Le parrain et le porte-parole disposent tous deux de 45 minutes, de même que le sénateur désigné par chaque parti ou groupe auquel le parrain et le porte-parole n'appartiennent pas.<sup>6</sup> Cette période de 45 minutes comprend le temps consacré aux questions des autres sénateurs qu'ils acceptent à la fin de leur intervention. Le leader ou représentant du gouvernement, le leader de l'opposition et le leader ou facilitateur du parti reconnu ou groupe parlementaire reconnu comptant le plus grand nombre de membres disposent d'un temps de parole illimité.<sup>7</sup> Les autres leaders ou facilitateurs disposent d'un maximum de 45 minutes.<sup>8</sup> Tous les autres sénateurs disposent d'un temps de parole de 15 minutes<sup>9</sup>.

Seuls trois types d'amendements peuvent être proposés à cette étape : un amendement de renvoi, un amendement motivé et le renvoi de la teneur du projet de loi à un comité<sup>10</sup>. L'amendement de renvoi et l'amendement motivé, s'ils sont adoptés, ont tous deux pour effet de torpiller immédiatement le projet de loi. L'amendement visant à renvoyer la teneur du projet de loi à un comité n'a pas, au Sénat, l'effet de torpiller le projet de loi.

Le sénateur qui a proposé la deuxième lecture d'un projet de loi a le droit de dernière réplique<sup>11</sup>. Cela signifie que, s'il le souhaite, le sénateur peut participer une deuxième fois au débat. Dans ce cas, le Président informe le Sénat que si le sénateur prend la parole à nouveau, son discours aura pour effet de clore le débat. Tout sénateur qui n'a pas encore participé au débat et qui souhaite le faire aura alors l'occasion de prendre la parole ou d'ajourner le débat.

Une fois le débat conclu, le Président met la motion aux voix. Si la motion est adoptée, un greffier au Bureau annonce : « Deuxième lecture de ce projet de loi », ce qui marque la fin de cette étape du processus législatif.

## ÉTUDE DÉTAILLÉE EN COMITÉ

Bien qu'un projet de loi puisse passer directement à l'étape de la troisième lecture après avoir reçu la deuxième lecture au Sénat, la pratique normale est de renvoyer le projet de loi à un comité pour étude. L'objectif de cette étape est de permettre une étude plus détaillée d'un projet de loi que ce qui est possible au cours des travaux du Sénat, et d'entendre des témoins sur le projet de loi.

Le Sénat a créé un certain nombre de comités permanents sur différents domaines de politique, et les projets de loi sont généralement renvoyés au comité le plus pertinent en la matière. Le Règlement prévoit cependant qu'un projet de loi peut être renvoyé à n'importe quel comité, y compris à un comité plénier (un comité composé de tous les sénateurs)<sup>12</sup>. La motion portant renvoi d'un projet de loi à un comité ne peut pas être débattue<sup>13</sup>. Le Règlement exige que le comité fasse rapport du projet de loi au Sénat, mais ne fixe pas de délai<sup>14</sup>. Une date d'échéance précise pour la fin de l'étude d'un projet de loi ou la présentation d'un rapport au Sénat peut être fixée au moyen d'une motion adoptée par le comité ou le Sénat.

Un comité invite habituellement comme premiers témoins au sujet d'un projet de loi du gouvernement le ministre responsable du projet de loi ou son secrétaire parlementaire, ainsi que des fonctionnaires du ministère. Dans le cas d'un projet de loi non gouvernemental, le parrain comparaît habituellement en premier devant le comité. Selon la nature du projet de loi, un comité peut également inviter d'autres personnes ou groupes intéressés et bien informés à présenter leur point de vue. Dans certains cas, le comité peut inviter le ministre ou des fonctionnaires à comparaître de nouveau devant lui pour fournir d'autres explications ou donner suite aux observations d'autres témoins.

Après avoir entendu les témoins, le comité étudie le projet de loi article par article. À cette étape, des amendements au projet de loi peuvent être proposés, mais seulement par des membres du comité. Puisque les pratiques en comité sont généralement informelles, les articles ne sont pas toujours appelés séparément lors de l'étude article par article. Au lieu, le comité peut décider de tenir une discussion générale sur le projet de loi, après quoi le président soumet à l'approbation des membres tous les articles du projet de loi, y compris le titre, en n'annonçant dans l'ordre que les articles pour lesquels des amendements sont proposés. Néanmoins si un membre du comité insiste que chaque article soit abordé séparément, le comité doit procéder de cette façon<sup>15</sup>. Le comité adopte alors le projet de loi avec ou sans amendement et demande au président d'en faire rapport au Sénat.

## ÉTAPE DU RAPPORT

L'objectif de l'étape du rapport, si elle a lieu, est de permettre au Sénat d'examiner les résultats de l'étude en comité et tout amendement recommandé par le comité. Une fois qu'un comité a terminé son étude d'un projet de loi, il doit en faire rapport au Sénat. Le comité a trois possibilités. Il peut :

- 1) présenter un rapport sans amendement;
- 2) présenter un rapport avec un ou des amendements; ou
- 3) recommander, avec des raisons, que le Sénat ne poursuive pas son étude du projet de loi<sup>16</sup>.

Qu'il fasse rapport du projet de loi avec ou sans amendements, le comité peut aussi joindre des observations à son rapport. Ces dernières servent à attirer

l'attention sur certains éléments du projet de loi ou de politiques connexes, ou d'exprimer certains points de vue ou opinions. Toutefois, ces observations ne font pas partie intégrante du rapport et n'ont pas de valeur réelle sur le plan de la procédure. En outre, le Sénat ne prend pas de décision sur les observations contenues dans un rapport<sup>17</sup>.

Quand la rubrique « Présentation ou dépôt de rapports de comités » est appelée durant les affaires courantes, le président du comité ou un sénateur qu'il a désigné informe le Sénat qu'il a l'honneur de présenter le rapport du comité sur le projet de loi. Le rapport est ensuite lu par un greffier au Bureau. Si le rapport ne contient pas d'amendements, celui-ci est réputé adopté par le Sénat et le sénateur qui parraine le projet de loi propose que le projet de loi soit lu une troisième fois lors de la prochaine séance du Sénat.<sup>18</sup> Autrement dit, il n'y a pas d'étape du rapport pour un projet de loi qui est rapporté au Sénat sans amendement. Si le projet de loi est rapporté avec un ou plusieurs amendements, ou si le comité recommande de ne pas poursuivre l'examen du projet de loi, le rapport doit être examiné par le Sénat. Le Président du Sénat demande alors quand le rapport sera étudié. Le président du comité ou le sénateur qui présente le rapport propose qu'il soit étudié à la prochaine séance (ou dans deux jours, s'il s'agit d'un rapport d'un comité spécial)<sup>19</sup>.

Lorsqu'un rapport de comité recommandant des amendements est appelé, le président du comité ou le sénateur qu'il a désigné propose l'adoption du rapport et doit expliquer l'objet et l'effet de chaque amendement<sup>20</sup>. Le débat peut ensuite continuer et des amendements au rapport peuvent être proposés, bien que cela soit plutôt rare. Le Sénat doit décider s'il adoptera ou non le rapport avant de passer à l'étape suivante du processus législatif, la troisième lecture du projet de loi. Si le rapport est adopté, le Président du Sénat demande quand le projet de loi, tel que modifié, sera lu pour la troisième fois. Le parrain du projet de loi propose qu'il soit lu pour la troisième fois, tel que modifié, à la prochaine séance et le Président met la motion aux voix<sup>21</sup>. La motion ne peut pas faire l'objet d'un débat. Si un rapport de comité recommandant des amendements est rejeté par le Sénat, les amendements en question sont aussi rejetés et le parrain du projet de loi proposera que le projet de loi, dans sa forme originale, soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance<sup>22</sup>. Si un rapport recommandant de ne pas poursuivre l'étude du projet de loi est adopté, l'étude du projet de loi est terminée<sup>23</sup>.

## TROISIÈME LECTURE

La troisième lecture est l'étape finale de l'étude du projet de loi dans son ensemble. Des amendements similaires à ceux autorisés en deuxième lecture peuvent être proposés, et des amendements aux articles peuvent également être proposés à cette étape<sup>24</sup>. Une fois la motion de troisième lecture adoptée par le Sénat, un greffier au Bureau annonce que le projet a été lu pour la troisième fois. Le Président ordonne ensuite qu'un message soit envoyé à la Chambre des communes pour l'informer de la décision du Sénat.

Si le Sénat adopte un projet de loi de la Chambre des Communes avec des amendements, il doit renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes avec les amendements pour qu'ils soient étudiés. En cas de désaccord entre les deux chambres sur les amendements, des messages sont échangés entre elles jusqu'à ce qu'elles parviennent à un accord sur une version identique du projet de loi. Le projet de loi peut ensuite passer à l'étape finale du processus législatif, à savoir la sanction royale.

## **SANCTION ROYALE**

Pour qu'un projet de loi devienne une loi, il doit recevoir la sanction royale. La sanction royale signifie l'acceptation du projet de loi par le souverain. Elle est accordée par le gouverneur général ou son suppléant (un juge de la Cour suprême ou un haut fonctionnaire comme le secrétaire du gouverneur général).

La sanction royale peut être accordée de deux façons : soit au cours d'une cérémonie traditionnelle tenue à la salle du Sénat ou par déclaration écrite. Dans un cas comme dans l'autre, les projets de loi sont présentés au gouverneur général ou à son suppléant, et une demande formelle de sanction royale est faite. Le gouverneur général ou son suppléant donne ensuite son accord par un signe de tête (dans le cas d'une cérémonie traditionnelle) ou par la signature d'une déclaration écrite. Si la sanction royale est octroyée par déclaration écrite, elle n'est réputée avoir été accordée qu'une fois que le Sénat et la Chambre des communes en ont été informés.

## **ÉTUDE PRÉALABLE D'UN PROJET DE LOI**

Le *Règlement du Sénat* permet au Sénat d'étudier la teneur d'un projet de loi pendant qu'il est toujours devant la Chambre des communes, ce qu'on appelle couramment une étude préalable<sup>25</sup>. Le projet de loi doit avoir été lu une première fois à la Chambre des communes mais il ne doit pas encore avoir été adopté par la Chambre. L'étude préalable permet de renvoyer la teneur du projet de loi à un comité du Sénat pour une étude générale, contrairement à une étude article par article. Après avoir été adopté par la Chambre des communes, le projet de loi doit quand même être envoyé au Sénat et passer par les différentes étapes du processus législatif, mais il est généralement adopté dans un délai plus court.

**POUR DES INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR LE PROCESSUS LÉGISLATIF**

[La procédure du Sénat en pratique](#) (chapitre 7)

**POUR DES INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR D'AUTRES POINTS ABORDÉS  
DANS CETTE NOTE**

[Note de procédure du Sénat n° 2, L'ordre des travaux du Sénat](#)

[Note de procédure du Sénat n° 3, Le débat](#)

[Note de procédure du Sénat n° 6, La sanction royale](#)

[Note de procédure du Sénat n° 8, Le comité plénier](#)

[Note de procédure du Sénat n° 9, Le Président du Sénat](#)

[Note de procédure du Sénat n° 15, Le rôle du Sénat dans les travaux des  
subsides](#)

---

**Références**

<sup>1</sup> Article 5-7j) du Règlement.

<sup>2</sup> Article 10-3 du Règlement.

<sup>3</sup> Article 5-6(1)f) du Règlement.

<sup>4</sup> Article 16-2(2) du Règlement.

<sup>5</sup> Article 10-4 du Règlement.

<sup>6</sup> Articles 6-3(1)c), 6-3(1)d) et 6-3(1)e) du Règlement.

<sup>7</sup> Article 6-3(1)a) du Règlement.

<sup>8</sup> Article 6-3(1)b) du Règlement.

<sup>9</sup> Article 6-3(1)f) du Règlement.

<sup>10</sup> Pour de plus amples renseignements, voir *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 132-134.

<sup>11</sup> Article 6-12 du Règlement.

<sup>12</sup> Article 12-8(1) du Règlement.

<sup>13</sup> Articles 5-8(1) et 5-8(3) du Règlement.

<sup>14</sup> Article 12-22(1) du Règlement.

<sup>15</sup> Article 12-20(4) du Règlement.

<sup>16</sup> Article 12-22(5) du Règlement.

<sup>17</sup> Voir les décisions du Président dans les *Journaux* du Sénat du 11 décembre 2002, p. 412-413 et 30 octobre 2006, p. 669-670. Voir aussi *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 147.

<sup>18</sup> Articles 5-5b) et 12-22(2) du Règlement.

<sup>19</sup> Articles 5-5f), 5-6(1)e), 12-22(3) et 12-22(4) du Règlement.

<sup>20</sup> Articles 12-22(1), 12-22(3), 12-22(4) et 12-22(6) du Règlement.

<sup>21</sup> Article 5-5b) du Règlement.

<sup>22</sup> Article 5-5b) du Règlement.

<sup>23</sup> Article 12-22(5) du Règlement.

<sup>24</sup> Article 10-5 du Règlement.

<sup>25</sup> Article 10-11 du Règlement.