
La loi

par Sylvio Normand

La loi est un texte juridique adopté par une instance étatique qui permet la formulation d'une règle de droit. En droit canadien et en droit québécois, la loi passe nécessairement par un processus parlementaire. Il s'agit du mode usuel de formulation de la règle de droit dans un État de tradition civiliste. Dans la tradition de common law, le champ de la loi est plus réduit, encore qu'il faille se garder d'en sous-estimer l'importance.

Un texte de loi est constitué de dispositions qui sont susceptibles de poursuivre différents objectifs¹. Ainsi, une loi peut introduire une institution inconnue du droit positif², définir une mission novatrice pour l'État ou constituer un service au bénéfice de la population³. La loi précise la portée de l'intervention qu'elle introduit et établit les règles qui la régiront. Souvent, la loi réforme le droit préexistant. Elle a donc pour effet de maintenir une loi mais d'apporter des modifications plus ou moins importantes au droit en vigueur⁴. Par ailleurs, l'adoption d'une loi a parfois une incidence étendue sur le corpus législatif. Il n'est donc guère étonnant qu'elle entraîne des modifications à plusieurs lois et même l'abrogation de lois antérieures.

Dans le système canadien et québécois les lois se distinguent, suivant leur champ d'application, en lois d'intérêt public et en lois d'intérêt privé.

¹ Maurice Tancelin, *Des institutions. Branches et sources du droit*, Montréal, Les éditions Adage inc, 1989, aux p 89-91.

² Par exemple, l'introduction de l'union civile par la *Loi instituant l'union civile et établissant de nouvelles règles de filiation*, LQ 2002, c 6.

³ Par exemple la *Loi sur les centres de la petite enfance*, LQ 1996, c 16.

⁴ Par exemple la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives*, LQ 2021, c 10.

La loi d'intérêt public est, en principe, d'application générale. Elle poursuit une mission étendue, que l'on pense à la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou à la *Loi sur l'équité salariale*. Son application ne connaît pas de limite dans le temps, à moins qu'elle soit modifiée ou abrogée. Elle a, de plus, vocation à s'appliquer à tous. De là, le recours à des tournures impersonnelles dans le libellé de ses dispositions, comme l'emploi de la locution « toute personne » ou du pronom « quiconque », pour désigner les personnes visées. Il demeure que des lois ont une portée plus limitée, en ce qu'elles ont vocation à se rapporter à un territoire déterminé, à une activité précise ou à une population restreinte.

La loi d'intérêt privé se singularise par rapport à l'ensemble du corpus législatif en ce qu'elle porte sur un intérêt particulier. Une telle loi est présentée à la demande d'une personne physique ou morale et a une portée limitée. Par ailleurs, une part non négligeable des lois d'intérêt privé concerne la gouvernance des villes ou des personnes morales. Les lois d'intérêt privé qui concernent les villes portent parfois le nom de « charte ». Reste les lois d'intérêt privé qui intéressent des personnes physiques, elles se rapportent à des sujets tels l'établissement d'une filiation, la transmission des biens au décès ou les droits qui portent sur des immeubles déterminés. Les particuliers qui recourent à une loi d'intérêt privé se trouvent dans une situation où ils ne peuvent compter sur le droit positif pour trouver une solution à une question à laquelle ils sont confrontés.

La loi est généralement vue comme contraignante, au sens où elle n'est pas un énoncé qui présente une portée simplement pédagogique ou symbolique, encore qu'il existe quelques lois dans le corpus législatif à portée honorifique⁵ ou mémorielle⁶.

La loi connaît une genèse variable, encore que son élaboration suive un cheminement balisé (1) et qu'elle soit assujettie à un processus législatif rigoureux (2). Sa rédaction répond à des règles spécifiques qui lui confèrent une forme particulière (3). Une fois adoptée, la loi est publiée (4), entre en vigueur (5) et peut, dès lors, prendre effet (6).

⁵ Par exemple la *Loi proclamant la Journée Nelson Mandela*, LQ 2015, c 19.

⁶ Par exemple la *Loi proclamant le Jour commémoratif du génocide arménien*, LQ 2003, c 10.

1 Processus d'élaboration

Le gouvernement est généralement l'initiateur d'un projet de loi. La chose n'est guère étonnante puisque la loi s'inscrit dans un processus politique qui découle pour une part du programme du parti au pouvoir ou de considérations émanant de l'administration publique. La présence d'un lobby est, par ailleurs, fréquente quand des personnes ou des groupes militent en faveur d'une intervention législative ou de la modification à une loi existante, encore que des pressions puissent être exercées pour contrecarrer l'adoption d'une loi. Les personnes ou les groupes qui désirent faire valoir ainsi leurs vues doivent dénoncer leur projet auprès du Commissaire au lobbying du Québec⁷ ou du Commissariat au lobbying du Canada⁸ afin que leur démarche acquiert un caractère public. S'il revient souvent au gouvernement de proposer un projet de loi, rien n'empêche un député d'en prendre l'initiative.

Un projet de loi est parfois précédé par la publication d'un livre vert ou blanc, soit de documents officiels émanant du gouvernement qui font l'objet d'un dépôt à la chambre. Le « livre vert » expose une problématique à des fins de discussions, il s'inscrit dans un processus de consultation⁹. Le « livre blanc », pour sa part, vise à exposer les intentions du gouvernement, il est le fruit d'une réflexion aboutie et peut esquisser le contenu d'un éventuel projet de loi¹⁰. Sans adopter une telle démarche, la rédaction d'un projet de loi peut être une suite logique à un rapport, une consultation ou une enquête. Cet exercice peut relever d'une commission composée de parlementaires ou d'experts. La commission procède généralement à des études et à des consultations, puis dépose un rapport au gouvernement ou à l'instance qui l'a mandatée¹¹. Une consultation peut aussi être faite de manière plus feutrée, soit en

⁷ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, RLRQ c T-11.011, art 2.

⁸ *Loi sur le lobbying*, LRC 1985, c 44 (4e suppl), art 5.

⁹ Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement* : Livre vert, Québec, 2015, en ligne <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf>>.

¹⁰ Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, *L'autonomie pour tous. Livre blanc sur la création d'une assurance autonomie*, Québec, 2013.

¹¹ Par exemple : Assemblée nationale, Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité, *Mourir dans la dignité*, document de consultation, Québec, Assemblée nationale, mai 2010, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/csmd/mandats/Mandat-12989/index.html>>.

demandant à du personnel politique ou à des fonctionnaires de communiquer avec des personnes, des groupes ou des organismes susceptibles d'éclairer le gouvernement.

Il est possible que le ministre responsable d'un éventuel projet de loi, avant même sa rédaction, souhaite que les membres du Conseil des ministres échangent sur les orientations à donner au projet. Une fois fixés les objectifs recherchés, un projet de loi est rédigé par des fonctionnaires, plus précisément par les légistes. Il n'est pas inhabituel que les rédacteurs prennent en considération des modèles étrangers et s'en inspirent.

La loi doit être conforme aux règles du régime constitutionnel canadien, notamment en ce qui concerne le partage des champs de compétence entre le parlement canadien et les législatures provinciales ainsi que le respect des droits et libertés reconnus par les chartes canadienne et québécoise. Une loi qui ne respecte pas ces règles pourrait être déclarée inconstitutionnelle et inopérante. La rédaction d'une loi obéit à des règles particulières qui relèvent de la légistique¹². Une fois terminée la rédaction du projet, il est étudié par des comités gouvernementaux, dont le comité de législation qui en fait une lecture critique.

Le projet de loi doit, par la suite, être soumis au Conseil des ministres. À cette fin, un mémoire est déposé par le ministre qui parraine le projet. Le contenu du mémoire vise à éclairer les ministres sur le projet soumis, il traite ainsi du contexte de l'intervention, de la proposition formulée, des objectifs poursuivis, des consultations faites et de l'évaluation des coûts engendrés par la loi (notamment la mise sur pied d'un nouveau programme à financer). Le Conseil des ministres doit se prononcer sur la proposition du ministre. Les échanges peuvent entraîner des modifications au projet initial. Une fois l'approbation donnée, le projet peut être soumis au processus législatif.

¹² Sur la légistique : Richard Tremblay (dir), *Éléments de légistique. Comment rédiger les lois et les règlements*, Cowansville, Les édition Yvon Blais, 2010.

2 Processus législatif d'un projet de loi

Le processus législatif¹³ est assujéti aux règlements qui régissent le fonctionnement des chambres¹⁴. Le leader parlementaire joue un rôle crucial dans l'organisation des travaux parlementaires notamment en ce qui concerne le calendrier du dépôt des projets de loi. Le cheminement d'un projet de loi comprend trois étapes incontournables : la présentation du projet de loi, l'adoption du principe et l'adoption.

La présentation du projet de loi (1^{ère} lecture) donne lieu à la lecture par le ministre qui le parraine des notes explicatives qui accompagnent la loi. À cette étape du processus, il n'y a pas de débats parlementaires. Toutefois, les députés doivent voter, à main levée ou par appel nominal, pour décider si l'Assemblée accepte de se saisir du projet de loi. Il peut y avoir alors l'envoi du projet de loi en commission parlementaire pour consultation publique. La consultation peut être générale ou particulière dans l'hypothèse où la commission procède par invitation des intervenants. Tous les projets de loi ne sont pas assujéti à cette étape, seuls ceux qui ont un impact important y sont soumis. Elle présente donc un caractère facultatif.

La deuxième étape du processus législatif est celle de l'adoption du principe (2^e lecture). Elle débute par un discours du parrain du projet de loi et de députés qui s'expriment sur la pertinence du projet soumis et se conclut par un vote des députés, à main levée ou par appel nominal. Le projet est alors l'objet d'une étude détaillée en commission parlementaire, ce qui sous-entend que l'ensemble du projet est étudié, article par article, par les députés qui sont membres de la commission parlementaire chargée de cet examen. L'exercice permet de proposer des amendements au projet. Il arrive que cette étude soit écourtée et que l'ensemble du projet ne puisse être étudié. À cette étape, il est possible que la commission s'adonne à des consultations particulières. Au terme de cette étude, la commission dépose un rapport à la chambre. Il y a prise en

¹³ Sur le processus parlementaire au Québec : *La procédure parlementaire au Québec*, 3^e éd, Québec, Assemblée nationale, 2012, aux p 424-446 ; et à la Chambre des communes : « Le processus législatif » dans : Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000, en ligne : <<https://www.noscommunes.ca/MarleauMontpetit/>>.

¹⁴ Québec, Assemblée nationale, *Règlement et les autres règles de procédure de l'Assemblée nationale*, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fondements-procedure-parlementaire/reglement-assemblee.html>>; Canada, Chambre des communes, *Le Règlement de la Chambre des communes*, en ligne : <<https://www.noscommunes.ca/About/StandingOrders/Index-f.htm>>.

considération du rapport soumis par l'Assemblée. Les amendements proposés sont mis aux voix. Un vote sur l'adoption du rapport est pris à main levée ou par appel nominal.

La dernière étape du processus est celle de l'adoption (3^e lecture), elle permet aux députés de se prononcer sur le projet de loi qui leur est soumis. Un discours est alors prononcé par le parrain du projet de loi et par quelques députés et, par la suite, un vote a lieu. Une grande part des projets de loi est votée à l'unanimité des députés.

Au Parlement canadien, en plus du processus qui relève de la Chambre des communes, un projet de loi est également considéré suivant un processus similaire par le Sénat.

La sanction de la loi revient au représentant du chef de l'État, soit au gouverneur général, au parlement canadien, et au lieutenant-gouverneur, à l'Assemblée nationale.

Le processus législatif présenté est celui applicable à un projet de loi d'intérêt public. Ce processus connaît quelques aménagements particuliers s'agissant d'un projet de loi d'intérêt privé¹⁵. Ainsi, il revient à la personne qui requiert l'intervention de l'Assemblée nationale de voir à la rédaction du projet de loi. Par la suite, le requérant doit demander à un député, fréquemment celui de sa circonscription, d'accepter de présenter le projet à l'Assemblée. Le projet est l'objet d'un examen par les services de l'Assemblée et par le ministère intéressé. Des commentaires peuvent être acheminés au requérant au terme de cet examen. Des avis sont publiés afin de permettre aux personnes intéressées de connaître l'existence de ce projet de loi. Les étapes habituelles du processus législatif doivent être franchies, notamment l'étude détaillée en commission parlementaire, en présence du requérant.

3 Structure de la loi

La loi est un texte qui répond à une structure rigoureuse. Elle comprend un titre. Le législateur désigne généralement le texte comme une « Loi ». Autrefois, le terme « Acte » était employé dans le même sens. Le législateur recourt parfois à d'autres mots pour désigner une loi : Code ou Charte. Un code a généralement vocation à systématiser le droit applicable à une matière donnée (*Code civil du Québec, Code de procédure*

¹⁵ Assemblée nationale, « Présenter un projet de loi d'intérêt privé » (dernière consultation le 18 mai 2021), en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/presenter-projet-loi-prive/index.html>>.

civile, Code criminel ou *Code du travail*). Une charte est une loi à laquelle le législateur accorde une prépondérance dans la hiérarchie des sources du droit ou, à tout le moins, lui reconnaît une valeur symbolique particulière (*Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12; *Charte de la langue française*, RLRQ c C-11; *Charte canadienne des droits et libertés*, R-U, 1982, c. 11). L'appellation est aussi utilisée pour désigner les lois constituant les principales villes québécoises. Cette utilisation n'est pas sans faire écho aux chartes médiévales accordées aux cités.

La loi débute par une formule introductive : « Le parlement du Québec décrète ce qui suit »¹⁶ pour le parlement provincial, et « Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte : », pour le parlement fédéral¹⁷.

Une loi peut comprendre un préambule qui fait partie intégrante de celle-ci et sert « à en expliquer l'objet et la portée¹⁸ ». Le recours au préambule est plutôt réservé à une loi d'importance dans le corpus législatif que l'on pense à la *Charte des droits et libertés de la personne* ou à la *Charte de la langue française*. La loi peut aussi comprendre une disposition préliminaire, ce qui est relativement rare. Une telle disposition est présente dans le *Code civil du Québec* et le *Code de procédure civile*. La disposition préliminaire fait partie de la loi, elle présente une portée interprétative.

Le corps de la loi est subdivisé en segments, chapeautés par un intitulé. Les segments peuvent être des titres, des chapitres ou des sections. L'intertitre qui précède les articles d'un segment permet de mieux en saisir le contenu. Chaque segment comprend une ou plusieurs dispositions. Chaque disposition reçoit un numéro qui facilite son repérage et partant l'identification des textes.

Un certain ordre dans la présentation des dispositions est généralement respecté. Au début sont formulées des dispositions d'une portée générale. S'y retrouvent des articles sur le domaine d'application de la loi ou des définitions de notions en lien avec la loi. Ces définitions ont une portée restreinte à la loi dans laquelle elles sont comprises. Suit le cœur de la loi, dont le contenu varie selon les cas d'espèce. La loi se termine souvent par des dispositions prévoyant un pouvoir réglementaire accordé à un ministre

¹⁶ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ c A-23.1, art 31.

¹⁷ *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, art 4.

¹⁸ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c I-16, art 40; *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, art 13.

ou à un organisme public. L'étendue de ce pouvoir réglementaire est circonscrite. Des dispositions pénales sont prévues afin de sanctionner le non-respect de la loi. Fréquemment, l'introduction d'une loi entraîne des effets sur le corpus législatif, aussi des dispositions modificatives y sont énoncées. Ces dispositions ont pour effet d'amender un certain nombre de lois. La loi se termine par les dispositions finales qui identifient le ministre ou l'organisme responsable de son application et les modalités de son entrée en vigueur.

4 Publicité

La loi est censée être connue de tous, un adage dit que « Nul n'est censé ignorer la loi ». Une disposition du *Code criminel* le précise expressément : « L'ignorance de la loi chez une personne qui commet une infraction n'excuse pas la perpétration de l'infraction.¹⁹ » Cela laisse supposer que le droit est accessible et relativement aisé à comprendre, ce qui est pourtant loin d'être le cas.

De manière à en faciliter la connaissance, la loi doit être rendue publique, en d'autres mots elle doit être publiée. La loi donne donc lieu à une publication officielle. Au Québec, cette responsabilité revient à l'Éditeur officiel du Québec²⁰. Au parlement canadien, la publication des lois est confiée à l'Imprimeur de la reine²¹. La publication faite à la suite de l'adoption d'une loi en donne la version intégrale. La publication d'une loi dans le recueil annuel prend une forme particulière. Au Québec²², elle comprend une page de présentation qui fournit des données sur les différentes étapes du cheminement parlementaire (dates de la présentation, de l'adoption du principe, de l'adoption de la loi et de la sanction). Elle fournit ensuite la liste des lois modifiées, reproduit les notes explicatives, puis le texte de la loi. Le recueil des lois fédérales²³ présente un sommaire de la loi, suivi de la table analytique et finalement le texte de la loi.

¹⁹ *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, art 19.

²⁰ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ c A-23.1, art 36.

²¹ *Loi sur la publication des lois*, LRC 1985, c S-21, art 9-14.

²² Les recueils se trouvent à cette adresse : <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/loisreglements/loisannuelles/recueils.fr.html>.

²³ Les recueils se trouvent à cette adresse : https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2019_13/.

Les lois de portée générale et permanente – ce qui exclut les lois d'intérêt privé – donnent lieu à une publication mise à jour régulièrement²⁴. Cette publication est diffusée en version numérique. La publication dans le recueil permanent des lois apporte des modifications à la loi par rapport à sa présentation initiale dans le recueil annuel, en ce que certaines dispositions ne sont pas reproduites, notamment les dispositions modificatives et la disposition sur l'entrée en vigueur qui perd sa pertinence une fois la loi en force. Les lois incluses dans le recueil permanent sont souvent l'objet de modifications par voie d'amendements contenus dans des lois postérieures. Un délai de mise à jour des lois intégrées dans ce recueil permanent est inévitable. Aussi, il est parfois essentiel de consulter le recueil annuel pour connaître le contenu d'une loi applicable.

5 Entrée en vigueur

La loi peut entrer en vigueur dès sa sanction²⁵. L'entrée en vigueur peut aussi être différée à une date ultérieure à la sanction, date qui sera fixée par décret du gouvernement, publié dans la Gazette officielle. Elle est même parfois établie par étape. Certaines lois peuvent ne jamais entrer en vigueur²⁶. Dans le cas où la loi est muette sur la date d'entrée en vigueur, elle le sera, au Québec, le 30^e jour de sa sanction²⁷; s'agissant d'une loi fédérale, l'entrée en vigueur correspond alors au jour de sa sanction²⁸.

6 Effet de la loi

La loi a effet pour le futur. Exceptionnellement, une loi peut prendre effet à une date antérieure à son adoption²⁹.

En principe, l'abrogation par le parlement entraîne une perte d'effet de la loi, à partir de la date de l'abrogation. Celle-ci peut être expresse et elle l'est fréquemment

²⁴ Au Québec, cette publication relève de la *Loi sur le recueil des lois et des règlements du Québec*, RLRQ c R-2.2.0.0.2, art 3 et au Canada, de la *Loi sur les lois révisées du Canada (1985)*, LRC 1985, c 40 (3e suppl).

²⁵ Par exemple : *Loi visant à assurer une meilleure concordance entre les textes français et anglais du Code civil*, LQ 2016, c 4, art 369.

²⁶ Par exemple : *Loi sur l'Institut québécois de réforme du droit*, LQ 1992, c 43.

²⁷ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c I-16, art 5.

²⁸ *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, art 5 (2).

²⁹ Par exemple : *Loi modifiant la Loi sur l'Assemblée nationale afin de tenir compte des changements apportés à la délimitation des circonscriptions électorales conformément à l'Avis de l'établissement de la liste des circonscriptions électorales du 12 octobre 2011*, LQ 2016, c 5, art 2.

lorsqu'une disposition d'une loi rend inopérante une loi antérieure ou certaines de ses dispositions. L'abrogation d'une disposition d'une loi peut être implicite lorsqu'une disposition nouvelle est incompatible avec une disposition d'une loi antérieure non abrogée³⁰. Ce cas est rare étant donné l'attention³⁰ apportée à la rédaction des lois.

Une disposition d'une loi peut aussi perdre son effet lors d'une déclaration d'inconstitutionnalité par un tribunal. Dans une telle circonstance, l'effet de la déclaration peut être immédiat³¹, il peut aussi être suspendu. Le tribunal accorde alors un délai au parlement ou à une législature pour modifier la loi afin de la rendre conforme aux conclusions du tribunal³².

La désuétude est également une hypothèse à considérer. Une loi serait en désuétude par non-usage, encore qu'il s'agisse d'un cas très rare. Le pouvoir de désaveu des lois provinciales³³ est l'exemple généralement donné. Le dernier désaveu a été exercé en 1943 et a porté sur une loi albertaine.

Références

Canada, Ministère de la Justice, « La création des lois et des règlements », en ligne : <<https://www.justice.gc.ca/fra/lois-laws/index.html>>.

Québec, Assemblée nationale, *La procédure parlementaire au Québec*, 3e éd, Québec, Assemblée nationale, 2012.

Québec, Assemblée nationale, « Processus législatif », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/processus-legislatif.html>>.

Tancelin, Maurice, *Des institutions. Branches et sources du droit*, Montréal, Les éditions Adage inc, 1989.

Tremblay, Richard (dir), *Éléments de légistique. Comment rédiger les lois et les règlements*. Cowansville, Les Édition Yvon Blais, 2010.

³⁰ « Lorsque l'on se trouve en présence de deux textes législatifs qui à première vue paraissent entrer en conflit l'un avec l'autre, il faut, abstraction faite de tout aspect constitutionnel, essayer de les réconcilier avant de faire prévaloir le plus récent sur le plus ancien et de lui donner l'effet d'une abrogation implicite totale ou partielle de ce dernier. A fortiori doit-on tenter cette réconciliation des textes quand leur conflit risque de donner un sens inconstitutionnel à la nouvelle disposition. » (*Abel Skiver Farm Corp c Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 RCS 403, au para 441 (juge Beetz).

³¹ *Schachter c Canada*, 1992 CanLII 74 (CSC), [1992] 2 RCS 679, aux para 715-717 (le juge en chef Lamer).

³² Par exemple : *Carter c Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5 (CanLII), [2015] 1 RCS 331, au par 147 (la Cour).

³³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art 56 et 90.

Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe-Pigeon

Faculté de droit, Université Laval
Pavillon Charles-De Koninck, local 6257
1030, avenue des Sciences-Humaines
Québec (Québec) G1V 0A6
CANADA

Courriel : crj@fd.ulaval.ca

Twitter : [@CRJ LP Pigeon](https://twitter.com/CRJ_LP_Pigeon)

*Capsule mise à jour le 25 mai 2021.