



*Processus
d'Amendement
des projets de loi
aux étapes du comité
et du rapport*

OCTOBRE 2004





Dans ce document, le masculin a été utilisé dans le but d'alléger le texte. La lectrice et le lecteur verront à interpréter selon le contexte.





PROCESSUS D'AMENDEMENT DES PROJETS DE LOI

AUX ÉTAPES DU COMITÉ ET DU RAPPORT

À LA CHAMBRE DES COMMUNES



*Texte rédigé par les Services législatifs
Octobre 2004*



LE PRÉSENT DOCUMENT vise à donner aux députés et à leur personnel des renseignements sommaires sur le processus d'amendement des projets de loi à l'étape du comité et à l'étape du rapport. Il ne traite pas de tous les aspects du processus législatif.

STRUCTURE D'UN PROJET DE LOI

Chaque projet de loi est une proposition de mesures législatives soumise au Parlement pour examen et pour amendement, le cas échéant, avant de devenir officiellement une loi. Un projet de loi peut modifier une loi existante ou créer une nouvelle loi. Chaque projet de loi contient :

- un titre (et parfois un titre abrégé pour faciliter la citation);
- des articles numérotés consécutivement (1, 2, 3, etc.);
- des lignes de texte numérotées;
- parfois des annexes, qui sont généralement des listes ayant rapport au projet de loi.

Les titres, les articles et la plupart des annexes peuvent faire l'objet d'amendements. Dans chaque amendement, il est fait mention du numéro d'article, du numéro de ligne et du numéro de page afin que chacun puisse trouver aisément le passage où s'insère l'amendement.



ÉTAPES D'UN PROJET DE LOI

À l'origine, les projets de loi étaient lus (littéralement, avant l'invention de l'imprimé) trois fois afin que les députés comprennent exactement ce sur quoi ils votaient. De nos jours, les projets de loi font toujours l'objet de trois lectures, mais deux étapes supplémentaires ont été ajoutées. Ces lectures et ces étapes se déroulent dans l'ordre suivant :

- La première lecture sert simplement à présenter le projet de loi, après quoi il est imprimé et distribué; il n'y a aucun débat à cette étape.
- La deuxième lecture et le renvoi à un comité sont proposés dans une motion sujette à un débat portant sur les principes généraux du projet de loi; une fois que la motion a été adoptée, la portée ou les principes fondamentaux du projet de loi sont établis. (*Note : Les projets de loi peuvent être renvoyés à un comité avant la deuxième lecture, ce qui offre une plus grande latitude dans le processus d'amendement.*)
- L'étape du comité consiste en l'étude, ligne par ligne et mot par mot, du projet de loi et elle constitue pour le député la première et peut-être la seule occasion d'amender les dispositions du projet de loi. Une fois que le comité a amendé et adopté le projet de loi, il fait rapport à la Chambre de la version amendée de celui-ci.
- L'étape du rapport se déroule à la Chambre et offre aux députés une dernière occasion d'examiner le projet de loi dans son état rapporté par le comité et d'y apporter d'autres amendements. Si aucun amendement n'est apporté à l'étape du rapport, la Chambre passe à la troisième lecture.
- La troisième lecture est la dernière occasion qu'a la Chambre d'examiner le projet de loi avant qu'il soit envoyé au Sénat. Le Sénat suit un processus similaire pour son propre examen du projet de loi.

ÉTAPE DU COMITÉ

Le comité décide quand et comment il examinera chaque projet de loi dont il est saisi. D'habitude, le comité entend d'abord le témoignage du ministre responsable ou des agents ministériels, qui expliquent les dispositions du projet de loi, et il reçoit ensuite les observations des groupes et individus intéressés. Le comité décide également du moment où débutera l'étude article par article du projet de loi.



Services de rédaction

Chaque membre du comité se doit de réfléchir soigneusement aux amendements qu'il entend apporter au projet de loi, le cas échéant. Après avoir déterminé ce qu'il souhaite proposer, le député voudra peut-être avoir recours aux services d'un conseiller législatif. À partir des instructions écrites données par le député, le conseiller législatif rédigera les amendements de façon confidentielle, dans les deux langues officielles, en conformité avec les normes de rédaction législative. Une fois rédigés, les amendements seront transmis au député qui décidera s'il veut ou non les présenter.

Conseils en matière de procédure

La rédaction des amendements exige l'expertise de juristes, mais la procédure parlementaire est distincte du domaine du droit. Un amendement peut être conforme aux normes de rédaction législative, mais irrecevable selon les règles et usages de la Chambre des communes. Par conséquent, les députés voudront peut-être faire vérifier la recevabilité de leurs amendements auprès des greffiers législatifs. Dans certains cas, une simple reformulation pourrait corriger un amendement qui serait autrement déclaré irrecevable. Tout comme les services de rédaction, les conseils sur la procédure sont fournis à titre confidentiel.

Présentation des amendements

Il *n'est pas* nécessaire de donner avis des amendements proposés à l'étape du comité, sauf dans les cas où le comité lui-même a adopté une règle à cet effet. Toutefois, pour assurer un examen ordonné et exhaustif du projet de loi à l'étude, le président du comité demandera souvent aux députés de soumettre leurs amendements au greffier du comité avant le début de l'étude article par article. Il n'est pas obligatoire de signer les amendements. Le greffier législatif regroupe les amendements sous forme de paquet en les classant dans l'ordre où ils paraissent dans le projet de loi. Si le temps le permet et si le comité est d'accord, le paquet d'amendements peut être distribué aux membres du comité avant la séance consacrée à l'étude article par article. De cette façon, tous les membres du comité peuvent voir les changements que leurs collègues souhaitent apporter au projet de loi.



Débat lors de l'étude article par article

Le président met en délibération l'article 1, sauf s'il s'agit du titre abrégé, auquel cas il sera étudié après tous les autres articles. Les autres articles sont examinés un par un, dans l'ordre où ils figurent dans le projet de loi. (*Note: Certains articles peuvent être « réservés », ce qui signifie que le comité a décidé, pour des raisons particulières, de reporter l'étude de ces articles à un moment ultérieur du processus.*)

Tout député peut poser des questions sur les dispositions de l'article ou débattre toute partie d'un article, même s'il n'a pas d'amendements à proposer.

Le député qui souhaite proposer un amendement doit se conformer aux règles suivantes :

- Seuls les membres du comité peuvent proposer des amendements.
- Il n'est pas nécessaire d'avoir un appuieur lorsqu'un amendement est proposé en comité.
- Les amendements peuvent être proposés dans l'une ou l'autre langue officielle et ils devraient normalement être présentés par écrit.
- Le comité ne peut examiner qu'un seul amendement à la fois.
- Les amendements sont considérés dans l'ordre des lignes du projet de loi qu'ils visent à modifier.
- Il doit y avoir quorum lors de la prise d'une décision par le comité.

Chaque amendement fait l'objet d'un débat et d'un vote par le comité. Le comité vote ensuite sur l'article (qu'il soit amendé ou non). Il passe alors au prochain article et aux amendements qui y sont proposés jusqu'à ce que tous les articles du projet de loi aient été considérés.

Sous-amendements

Les sous-amendements sont des amendements aux amendements. Le comité ne peut considérer qu'un seul sous-amendement à la fois et ce sous-amendement ne peut être modifié à son tour. Lorsqu'un sous-amendement est proposé à un amendement, il est mis aux voix en premier. Un autre sous-amendement peut ensuite être proposé, ou le comité peut discuter de l'amendement principal et voter sur celui-ci.



Règles de recevabilité

Pour être recevables, les amendements doivent être conformes aux règles et usages de la Chambre établis pour assurer l'intégrité du projet de loi. Il incombe au président du comité de décider de la recevabilité des amendements; celui-ci est conseillé à cette fin par le greffier législatif.

Voici les principales règles régissant la recevabilité des amendements :

- **Principe du projet de loi** : Le principe du projet de loi correspond à l'objet ou à la fin qu'il vise à réaliser. Tout amendement qui contredit le principe du projet de loi est irrecevable.
- **Portée du projet de loi** : La portée du projet de loi correspond au plan législatif ou aux mécanismes par lesquels les principes du projet de loi seront réalisés; la portée est établie après la deuxième lecture. Tout amendement qui dépasse la portée du projet de loi est irrecevable; cette règle ne s'applique pas toutefois aux projets de loi renvoyés à un comité avant la deuxième lecture.
- **Pertinence** : Tout amendement doit être pertinent ou avoir rapport à l'objet du projet de loi ou à l'article à l'étude.
- **Règle de la loi existante** : Bon nombre de projets de loi modifient des lois déjà en vigueur, appelées « lois existantes ». Tout amendement apporté à un article de la loi existante qui n'est pas modifié par le projet de loi est irrecevable; tout amendement apporté à une loi non mentionnée dans le projet de loi est également irrecevable.
- **Prérogative de la Couronne en matière financière** : Il s'agit du pouvoir exclusif de la Couronne de dépenser les fonds publics et d'imposer des taxes et impôts. L'approbation de la Couronne prend la forme d'une recommandation royale dans le cas des dépenses publiques et d'une motion de voies et moyens dans le cas de taxes ou d'impôts.

Tout amendement qui entraînerait une nouvelle dépense de fonds publics est irrecevable parce qu'il empiéterait sur la recommandation royale jointe au projet de loi ou en exigerait une; seul le gouvernement peut présenter une recommandation royale.

Tout amendement visant à imposer une nouvelle charge à la population – telle la création ou l'augmentation d'une taxe ou d'un impôt – est irrecevable. De tels taxes ou impôts exigent une motion de voies et moyens que seul le gouvernement peut présenter.



Tout amendement visant à réduire des dépenses publiques ou un impôt ou une taxe est recevable.

- **Suppression d'un article** : Tout amendement visant à supprimer un article est irrecevable, étant donné que la façon de supprimer un article à cette étape est de voter contre l'article.

Rapport à la Chambre

Après que le comité a terminé son étude article par article du projet de loi, il présente à la Chambre son rapport sur le projet de loi, avec ou sans amendements. Le rapport peut contenir seulement le texte des amendements adoptés.

Si le nombre d'amendements apportés par le comité le justifie, le comité ordonne habituellement une réimpression du projet de loi, qui servira de document de travail à l'étape du rapport.

ÉTAPE DU RAPPORT

Une fois que le comité a adopté le projet de loi et présenté son rapport à la Chambre, l'étape suivante est celle du rapport, qui se déroule à la Chambre.

L'étape du rapport ne consiste pas en un examen détaillé du projet de loi ligne par ligne, mais est une étude du projet de loi dans sa version amendée par le comité. Vu qu'il n'y a pas d'étude article par article, les seuls sujets de débat sont les amendements proposés à l'étape du rapport, appelés « motions à l'étape du rapport ». Tous les députés peuvent proposer des motions à l'étape du rapport. Si aucune motion de ce genre n'est proposée ni choisie, il n'y a pas de débat à l'étape du rapport.

Rédaction des amendements

Comme dans le cas des amendements à l'étape du comité, chaque député se doit de réfléchir soigneusement aux amendements qu'il envisage d'apporter au projet de loi. Après avoir déterminé ce qu'il souhaite proposer, le député voudra peut-être avoir recours aux services d'un conseiller législatif. À partir des instructions écrites que lui donne le député, le conseiller législatif rédigera les amendements de façon confidentielle, dans les deux langues officielles, en conformité avec les normes de rédaction législative. Une fois rédigés, les amendements seront transmis au député qui décidera s'il veut ou non les présenter.



Puisque l'étape du rapport peut commencer deux jours de séance après la présentation du rapport du comité à la Chambre, il est important que les députés fassent vite pour préparer leurs motions à l'étape du rapport.

Délai de l'avis

Un avis est obligatoire pour les motions à l'étape du rapport et les délais peuvent varier. Les motions, signées par le député, doivent être déposées à la Direction des journaux pour publication dans le *Feuilleton des Avis*. Une fois que l'étape du rapport a débuté, aucune autre motion ne peut être déposée.

Recevabilité des motions

Les motions à l'étape du rapport sont soumises à un examen visant à déterminer leur recevabilité au plan de la procédure. Les motions déclarées irrecevables sont renvoyées, avec une explication, au député qui en est l'auteur et elles ne sont pas publiées dans le *Feuilleton des Avis*.

Les règles régissant la recevabilité des motions à l'étape du rapport sont identiques à celles qui s'appliquent à l'étape du comité (*voir « Règles de recevabilité » sous « Étape du comité »*), sauf les deux exceptions suivantes :

- la motion visant à supprimer un article est recevable;
- la motion entraînant une dépense de fonds publics est recevable si elle est accompagnée d'une recommandation royale.

Choix des motions devant faire l'objet d'un débat

Les motions à l'étape du rapport publiées dans le *Feuilleton des Avis* ne font pas toutes l'objet d'un débat à la Chambre. En effet, le Règlement de la Chambre des communes donne au Président le pouvoir de choisir les motions qui seront soumises à un débat. Ce choix s'impose pour éviter une répétition de l'étape du comité et pour que l'étape du rapport garde tout son sens, à savoir permettre à la Chambre d'examiner les travaux effectués par le comité à l'égard du projet de loi. Par conséquent, le Président ne choisit habituellement pas les motions qui :

- ont déjà été déclarées irrecevables en comité;
- auraient pu être présentées en comité;
- ont été rejetées en comité ou retirées après avoir fait l'objet d'un examen, à moins qu'elles n'aient une importance tellement exceptionnelle qu'elles méritent d'être examinées de nouveau;



- sont à caractère répétitif, frivole ou abusif;
- sont de nature à prolonger inutilement les délibérations à l'étape du rapport.

Les motions peuvent être choisies si elles visent :

- soit à modifier un amendement adopté par le comité;
- soit à apporter au projet de loi des amendements corrélatifs à un amendement adopté en comité;
- soit à supprimer un article.

Décision du Président

Au début du débat à l'étape du rapport, le Président rend une décision dans laquelle il énumère les motions choisies, indique la façon dont elles ont été groupées pour le débat et précise le schéma de vote (p. ex., le résultat d'un vote sur une motion peut s'appliquer automatiquement à une autre motion).

Les groupes sont créés en fonction de la teneur des motions et de la partie du projet de loi qu'elles visent à modifier. Chaque groupe fait l'objet d'un seul débat. Le schéma de vote de chaque groupe peut être obtenu en Chambre sur le Bureau du Greffier.

Débat à l'étape du rapport

Le député qui a donné un avis de motions à l'étape du rapport doit être présent à la Chambre pour présenter ses motions. Il lui faut également un appuieur. Chaque député peut prendre la parole une seule fois pour chaque groupe de motions pendant au plus dix minutes. Des amendements peuvent être proposés aux motions à l'étape du rapport directement du parquet de la Chambre, sans aucun avis.

Vote à l'étape du rapport

Au terme du débat sur un groupe de motions, les députés sont appelés à voter. Si un vote par appel nominal est demandé, il est habituellement différé jusqu'à ce que le débat sur chacun des groupes soit terminé.

Lorsque toutes les motions à l'étape du rapport ont fait l'objet d'un vote de la façon indiquée dans le schéma de vote, la Chambre vote sur une motion d'agrément du projet de loi à l'étape du rapport. Si le projet de loi a été renvoyé au comité avant sa deuxième lecture, une seule motion d'agrément à l'étape du rapport et de deuxième lecture est mise aux voix. L'étape suivante est la troisième lecture.



SERVICES AUX DÉPUTÉS

Les conseillers législatifs

Les conseillers législatifs rédigent les projets de loi d'initiative parlementaire (émanant de députés) et les amendements à l'étape du comité et à l'étape du rapport.

Vous pouvez les joindre au 947-6311.

Les greffiers législatifs

Les greffiers législatifs évaluent la recevabilité des amendements à l'étape du comité et à l'étape du rapport. Ils disposent les amendements en paquets pour l'étape du comité, assistent aux séances de l'étude article par article et rédigent les projets de décisions du Président de la Chambre à l'étape du rapport.

Vous pouvez les joindre au 992-3150.

La Direction des journaux

Pour obtenir des renseignements sur le dépôt des motions à l'étape du rapport, veuillez contacter la Direction des journaux au 992-2038.

