



PROCESSUS LÉGISLATIF

La sanction royale

Le dernier acte qui transforme un projet adopté en loi du Canada.

Capc Thomas Morin-Cabana, MStJ, BAScM, KCStG

Services éducatifs

À la Chambre des communes et au Sénat, les parlementaires débattent, amendent et votent. Pourtant, leur accord sur un texte identique n'est pas encore une loi. La Constitution place l'achèvement de l'acte législatif auprès de la Couronne : le gouverneur général, ou un suppléant, accorde la sanction royale au nom du souverain.

Ce geste n'est ni la signature partisane d'un président ni un second débat politique. Dans le gouvernement responsable, il marque juridiquement que les trois composantes du Parlement ont concouru à la loi, tout en séparant l'État permanent du gouvernement qui a proposé le texte.



Le hall central de l'édifice du Sénat du Canada, ancienne gare d'Ottawa. La composition verticale respecte entièrement l'architecture. Photo : Sénat du Canada.

01 · Trois composantes

La Couronne, le Sénat et la Chambre forment ensemble le Parlement.

02 · Deux formes

Une cérémonie parlementaire ou une déclaration écrite.

03 · Deux moments

Sanction et entrée en vigueur ne coïncident pas toujours.

04 · Une distinction

L'assentiment canadien n'est pas un veto présidentiel.

La valeur constitutionnelle de la sanction royale tient moins à un pouvoir personnel de bloquer qu'à une règle de forme : la loi est achevée par une charge non partisane, distincte du Cabinet qui gouverne et du Parlement qui délibère.

APRÈS LES VOTES

Le texte doit être identique dans les deux Chambres.

AU NOM DE L'ÉTAT

La Couronne complète l'acte sans reprendre le débat.

AVANT L'APPLICATION

La date d'entrée en vigueur doit encore être vérifiée.

L'ARTICLE 17 EN UNE PHRASE

Le Parlement comprend la Couronne, le Sénat et la Chambre des communes. La sanction n'est donc pas ajoutée de l'extérieur : elle est l'acte final d'une composante du Parlement lui-même.



I · L'ARCHITECTURE DE LA LOI

Le Parlement n'est pas seulement deux Chambres

« Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes. »

Loi constitutionnelle de 1867, art. 17. Depuis 2022, la mention de la Reine se lit dans la continuité de la Couronne portée par le Roi.

Dans le langage courant, « le Parlement » désigne souvent les députés et les sénateurs. Le droit constitutionnel est plus précis : la Couronne en constitue la troisième composante. Un projet ne devient donc pas loi parce que deux assemblées ont donné le même vote, mais lorsque l'acte de la Couronne complète leur accord.

UN SEUL ACTE LÉGISLATIF · TROIS COMPOSANTES

CHAMBRE DES COMMUNES

Débat, amende et adopte; le gouvernement doit conserver sa confiance.

SÉNAT

Révisé et doit approuver exactement le même texte.

COURONNE

Accorde la sanction au nom de l'État et achève juridiquement la loi.

LE TEXTE DOIT ÊTRE IDENTIQUE

Chaque Chambre peut modifier un projet, mais aucune version concurrente ne peut être sanctionnée. Si le Sénat amende un projet venu des Communes, le texte retourne aux Communes; la navette se poursuit jusqu'à ce que les deux Chambres consentent aux mêmes mots. Les greffiers authentifient ensuite le texte final. Cette exigence, plus discrète que les votes télévisés, protège une évidence essentielle : les citoyens doivent pouvoir savoir quelle proposition précise a reçu l'accord du législateur.

LA SANCTION N'EST PAS UNE PROMULGATION MINISTÉRIELLE

Le premier ministre et le Cabinet peuvent parrainer un projet gouvernemental et contrôler largement l'ordre des travaux lorsqu'ils détiennent la confiance de la Chambre. Ils ne signent pourtant pas eux-mêmes la loi comme propriétaires du pouvoir législatif. Le gouverneur général exerce la fonction de chef de l'État au Canada et accorde la sanction sur avis constitutionnel. Cette dissociation rappelle que le Cabinet dirige la politique publique, mais qu'il ne s'identifie pas à l'État permanent.

UNE CONTINUITÉ RENDUE PRATICABLE

La sanction fixe un moment juridiquement connaissable dans une chaîne où les titulaires changent : ministres, députés, sénateurs et gouverneur général peuvent être remplacés sans que l'autorité de l'État soit recréée. La Couronne fournit le point de continuité. Elle ne retire pas au Parle-

ment le contenu de la décision; elle donne à cette décision sa forme de loi.

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL PEUT ÊTRE SUPPLÉÉ

La sanction peut être accordée par le gouverneur général ou par un suppléant. La pratique fait notamment appel à un juge de la Cour suprême habilité par une commission. Le titulaire exact peut donc varier, tandis que la charge demeure la même. Le geste appartient à l'institution, non au jugement politique personnel de celui qui accomplit la formalité.

CE QUE LA CÉRÉMONIE NE CERTIFIE PAS

La sanction ne déclare pas qu'une loi est sage, efficace ou constitutionnelle dans toutes ses dispositions. Une loi sanctionnée demeure susceptible d'interprétation et de contrôle judiciaire; elle peut être invalidée si elle contrevient à la Constitution. L'assentiment atteste l'achèvement régulier du processus législatif. Il ne remplace ni la responsabilité ministérielle, ni le débat, ni les tribunaux.

POURQUOI CETTE SÉPARATION IMPORTE

Dans une démocratie parlementaire, le même Cabinet propose souvent le texte et dirige une majorité à la Chambre. La présence formelle de la Couronne empêche que la dernière étape soit présentée comme l'auto-certification d'un parti. L'avantage est sobre, mais réel : l'autorité durable de la loi est rattachée à l'État, alors que le mérite ou le blâme de la politique demeure attribuable aux ministres élus.

À NE PAS CONFONDRE. La recommandation royale autorise l'étude d'une mesure qui affecte les deniers publics; le consentement royal concerne exceptionnellement un projet touchant les prérogatives ou intérêts de la Couronne; la sanction royale, elle, intervient après l'adoption et fait le projet loi.



II · UNE TRADITION ADAPTÉE EN 2002

Deux formes, une même sanction

Pendant l'essentiel de l'histoire canadienne, la sanction supposait la réunion symbolique des trois composantes du Parlement dans la Chambre du Sénat. Depuis la Loi sur la sanction royale de 2002, elle peut aussi être donnée par déclaration écrite. Le législateur a recherché l'efficacité sans abolir la cérémonie.

DEVANT LE PARLEMENT ASSEMBLÉ

1. Le représentant de la Couronne entre dans la Chambre du Sénat.
2. L'huissier du bâton noir convoque les Communes, qui s'arrêtent à la barre.
3. Le titre de chaque projet est lu dans les deux langues officielles.
4. Le représentant incline la tête; le greffier annonce la sanction.
5. Pour les crédits, une formule distincte remercie la Chambre des communes.

PAR DÉCLARATION ÉCRITE

1. Le greffier du Sénat présente les parchemins authentifiés et une lettre confirmant l'adoption.
2. Le gouverneur général ou son suppléant signe une déclaration devant témoin.
3. La déclaration consigne la date, l'heure et le lieu.
4. Des lettres sont envoyées aux présidents du Sénat et des Communes.
5. La sanction est réputée accordée lorsque les deux Chambres en ont été avisées.

2×

La forme parlementaire doit être employée au moins deux fois par année civile. Elle est aussi obligatoire pour le premier projet de loi de crédits d'une session fondé sur le Budget principal ou un Budget supplémentaire des dépenses.

POURQUOI LE SÉNAT?

Le Sénat est la Chambre où la Couronne est traditionnellement présente pour les actes parlementaires. Les députés y sont convoqués plutôt que de recevoir le représentant dans leur propre Chambre. La séparation matérielle protège une convention ancienne : nul agent de la Couronne n'entre dans la Chambre des communes sans invitation. L'huissier frappe trois fois avant de transmettre la convocation, rappel de la liberté de délibération de la Chambre élue.

LE BÂTON NOIR CANADIEN

Le bâton porté par l'huissier n'est pas un accessoire théâtral indifférencié. Restauré en 2016, le bâton noir canadien comprend des éléments et symboles propres au pays; le Sénat indique qu'il fut offert par la reine Elizabeth II à l'approche du 150^e anniversaire de la Confédération. À la sanction, sa fonction est procédurale : porter le message et conduire les députés jusqu'à la barre du Sénat.

UNE CÉRÉMONIE ÉTONNAMMENT BRÈVE

Selon la procédure parlementaire, une sanction devant le Parlement assemblé dure normalement vingt minutes ou moins. Sa brièveté ne réduit pas sa portée. Les titres bilingues, les parchemins et les formules séparent l'authentification du texte, l'assentiment et l'annonce publique. Chaque détail sert à rendre observable l'accord des trois composantes.

POURQUOI CRÉER LA VOIE ÉCRITE?

La déclaration écrite évite de suspendre les travaux et facilite la sanction de textes urgents ou nombreux. Elle ne transforme pas l'acte en signature privée : un témoin officiel est présent, le texte est authentifié et les deux Chambres doivent être informées. La loi de 2002 déplace donc le décor sans abolir la publicité institutionnelle.

UNE GARANTIE CONTRE L'EFFACEMENT DU RITE

En exigeant encore des cérémonies parlementaires, la Loi de 2002 affirme que l'efficacité administrative ne suffit pas. La sanction a aussi une fonction pédagogique : elle montre que les Communes seules ne sont pas le Parlement entier et que la loi n'est pas un ordre du Cabinet. Les crédits conservent une protection particulière parce que le consentement à l'impôt et à la dépense demeure au cœur de la responsabilité gouvernementale.

UNE NUANCE DE VALIDITÉ

L'article 7 précise que le seul non-respect de l'obligation de recourir à la cérémonie ne rend pas une sanction invalide. Le Parlement a ainsi distingué une obligation procédurale importante d'une faille capable, à elle seule, de déstabiliser le recueil des lois. La continuité juridique est préservée sans vider l'obligation de son sens institutionnel.

UNE FORMALITÉ MATÉRIELLEMENT PRÉCISE. Les parchemins ne sont pas des copies décoratives : ils portent le texte authentifié. L'assentiment vise donc des mots déterminés, et non le titre approximatif d'une mesure ou une annonce politique.



III · LE TEMPS DE LA LOI

Sanctionnée ne veut pas toujours dire applicable aujourd'hui

Trois moments sont souvent confondus : l'adoption du même texte par les deux Chambres, la sanction qui en fait une loi et l'entrée en vigueur qui rend ses règles opérantes. Les distinguer évite de croire qu'une annonce gouvernementale ou un vote final suffit à modifier immédiatement le droit.

1 · Adoption	2 · Authentification	3 · Sanction	4 · Entrée en vigueur
Les deux Chambres approuvent un texte identique.	Les greffiers vérifient et présentent les parchemins.	Le projet devient une loi du Parlement.	La loi s'applique immédiatement ou à la date prévue.

Formule de la loi	Conséquence	Pourquoi l'employer?
Aucune date spéciale	La loi entre en vigueur lors de la sanction, conformément à la Loi d'interprétation.	Le régime est prêt et aucune transition n'est requise.
Date fixe	Tout ou partie de la loi prend effet au jour écrit dans le texte.	Donner aux administrations et aux personnes un délai prévisible.
Décret	Le gouverneur en conseil fixe ultérieurement la date, parfois disposition par disposition.	Attendre règlements, systèmes, accords ou préparation opérationnelle.

QUEL INSTANT COMPTE?

Lors d'une cérémonie, l'assentiment est donné devant les parlementaires. Pour une déclaration écrite, la Loi de 2002 adopte une règle plus élaborée : la sanction est réputée accordée le jour où les deux Chambres ont été avisées. La signature est donc essentielle, mais elle ne suffit pas seule à fixer le moment juridique. La notification complète la publicité parlementaire de l'acte.

LA DATE EST INSCRITE SUR LA LOI

La Loi d'interprétation charge le greffier des Parlements d'inscrire sur chaque loi la date de la sanction. Ce détail documentaire permet aux tribunaux, aux administrations et au public de déterminer avec certitude quand le projet a acquis le statut de loi. L'information doit suivre le texte au-delà de la cérémonie elle-même.

L'ENTRÉE EN VIGUEUR PEUT ÊTRE FRAGMENTÉE

Une même loi peut contenir plusieurs régimes temporels : certains articles entrent en vigueur à la sanction, d'autres à une date fixe, d'autres encore par décret. Les tableaux de dispositions non en vigueur publiés par Justice Canada existent précisément parce que « sanctionnée » n'équivaut pas toujours à « entièrement en vigueur ». Une réforme complexe peut devenir loi tout en attendant l'infrastructure nécessaire à son application.

UN DÉCRET N'EST PAS UNE DEUXIÈME SANCTION

Lorsque l'entrée en vigueur dépend du gouverneur en conseil, le Cabinet conseille formellement le gouverneur général. Il ne réouvre pas le vote parlementaire et ne recrée pas la loi. Il active la disposition selon le pouvoir que la loi lui a expressément confié. La légitimité de ce délai vient donc du texte déjà adopté et sanctionné.

LE RISQUE DES ANNONCES POLITIQUES

Un communiqué peut annoncer que « le Parlement a adopté » une mesure alors que la sanction ou la date d'application reste à venir. Cette ellipse est compréhensible en communication politique, mais insuffisante juridiquement. Pour savoir si une règle oblige aujourd'hui, il faut consulter la version officielle, la date de sanction, la disposition d'entrée en vigueur et, au besoin, les décrets pris.

LA CONTINUITÉ PASSE PAR LA PRÉCISION

La Couronne n'ajoute pas ici une préférence au texte; elle fournit le point terminal d'un processus traçable. Parce que la loi survit à ses auteurs, son commencement ne peut dépendre d'un souvenir partisan ou d'une conférence de presse. Il repose sur des actes formels, conservés et publiés au nom de l'État.

PETIT RÉFLEXE DE LECTURE. Commencer par la dernière disposition du texte : elle révèle souvent l'entrée en vigueur. Vérifier ensuite la page annuelle des lois et, si un décret est prévu, la Gazette du Canada.



IV · POUVOIR ÉCRIT, CONVENTION VIVANTE

Pourquoi la sanction n'est pas un veto présidentiel

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 · ARTICLE 55

Le gouverneur général « déclarera [...] qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine ».

Le texte de 1867 conserve trois issues. Toutefois, une constitution ne se réduit pas à ses phrases : les conventions du gouvernement responsable déterminent qui conseille l'exercice du pouvoir et qui répond politiquement du résultat. Dans la pratique moderne, la sanction des lois régulièrement adoptées est accordée sur avis; elle n'offre pas au gouverneur général un programme politique concurrent.

CANADA · SANCTION ROYALE

Le chef de l'État est distinct du chef du gouvernement. Le gouverneur général agit dans une charge non partisane et, selon la convention, sur avis ministériel. L'assentiment achève la loi sans donner au titulaire un mandat électoral propre pour renverser le choix législatif.

LE REFUS EXISTE DANS LE TEXTE

Il serait inexact d'effacer les mots « refuse » et « réserve ». Ils appartiennent toujours à l'architecture écrite. Mais il serait tout aussi trompeur de les présenter comme une discrétion politique ordinaire. La procédure du Sénat énonce la convention moderne : la sanction ne peut être refusée à un projet adopté en bonne et due forme par les deux Chambres. Le développement du gouvernement responsable a resserré la pratique autour de l'avis ministériel et du respect du processus parlementaire.

UNE CONVENTION N'EST PAS UNE HUMEUR

Les conventions constitutionnelles ne sont pas, en général, des règles que les tribunaux appliquent comme un article de loi. Elles sont néanmoins des normes politiques structurantes : elles relient le pouvoir formel à la responsabilité démocratique. Si un gouverneur général substituait sa préférence au vote parlementaire dans une affaire ordinaire, il priverait les ministres de la possibilité de répondre d'une décision qu'ils n'auraient pas conseillée et entraînerait une crise de légitimité.

LE CAS EXCEPTIONNEL N'EST PAS UN SECOND PROGRAMME

Les auteurs discutent de circonstances extrêmes où un avis serait manifestement inconstitutionnel ou où aucun ministre responsable ne pourrait le soutenir. Ces hypothèses doivent être traitées avec prudence. Elles ne transforment pas la sanction en contrôle de qualité quotidien. Le contrôle normal

ÉTATS-UNIS · PRÉSENTATION AU PRÉSIDENT

Le président est simultanément chef de l'État et chef de l'exécutif politique. L'article I, section 7, lui permet de signer ou de retourner le projet avec ses objections. Le Congrès ne peut passer outre qu'avec une majorité des deux tiers dans chaque Chambre; l'absence de signature peut aussi produire un « pocket veto » en cas d'ajournement.

d'une loi appartient au débat, aux élections et aux tribunaux, non à une appréciation personnelle au sommet de l'État.

LE PRÉSIDENT AMÉRICAIN ASSUME UN CONFLIT

Le veto américain est conçu comme un instrument politique de séparation des pouvoirs. Le président peut s'opposer au Congrès et exposer ses objections; les législateurs doivent alors réunir deux tiers dans chacune des Chambres. Cette architecture peut forcer un compromis, mais elle peut aussi prolonger le conflit entre deux mandats électifs indépendants. Elle correspond à un régime présidentiel, pas à la logique canadienne de confiance.

LE CANADA LOCALISE LE CONFLIT AILLEURS

Au Canada, la contestation politique d'un projet se déroule avant la sanction : au Cabinet, dans les caucus, aux Communes, au Sénat et dans l'opinion. Un gouvernement qui perd la confiance doit partir ou demander une élection. La sanction ne devient pas une nouvelle arène où un chef de l'État élu pourrait recommencer le duel. Cette discipline réduit le risque que l'État lui-même soit absorbé par la confrontation partisane.

UN AVANTAGE À NE PAS EXAGÉRER

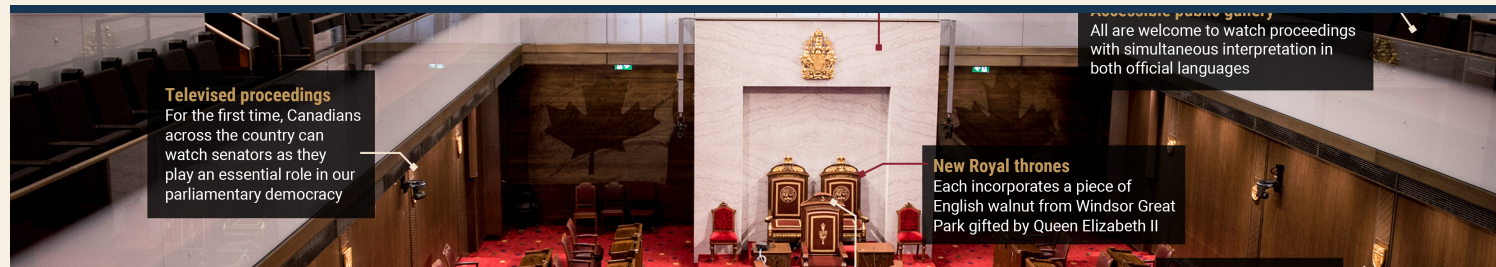
La Couronne ne garantit ni de bonnes lois ni l'absence d'abus majoritaire. Son bénéfice est institutionnel : elle dissocie la validité finale de la loi de la personnalité du premier ministre, et elle ne crée pas un deuxième exécutif élu capable d'opposer son mandat à celui du Parlement. Les freins substantiels demeurent le fédéralisme, la Charte, le bicamérisme, la responsabilité ministérielle et le contrôle judiciaire.

LECTURE CRITIQUE. Un veto royal ordinaire déplacerait vers une autorité non élue la responsabilité des élus. Le modèle canadien laisse le conflit politique à des ministres révocables et les limites juridiques aux tribunaux.



V · UNE INSTITUTION NATIONALE ET FÉDÉRALE

Ce que la Couronne ajoute au gouvernement parlementaire



Televised proceedings
For the first time, Canadians across the country can watch senators as they play an essential role in our parliamentary democracy

Proceedings public gallery
All are welcome to watch proceedings with simultaneous interpretation in both official languages

New Royal thrones
Each incorporates a piece of English walnut from Windsor Great Park gifted by Queen Elizabeth II

La Chambre du Sénat rend visible la rencontre des trois composantes du Parlement. Le cadrage ne montre aucune personne et préserve intégralement l'architecture. Photo : Sénat du Canada.

La sanction royale paraît modeste parce qu'elle fonctionne sans drame. Elle ne prétend pas corriger les élus par une volonté supérieure. Elle stabilise plutôt le passage d'une décision politique contestable à une règle publique durable, sous une autorité qui ne se présente pas aux élections contre le gouvernement.

UNE MÊME LOGIQUE DANS LES PROVINCES

L'article 90 de la Loi constitutionnelle de 1867 adapte aux législatures provinciales les règles relatives à la sanction, en substituant le lieutenant-gouverneur au gouverneur général. Chaque province possède ainsi un représentant de la Couronne qui sanctionne ses lois sur avis du gouvernement provincial. La monarchie ne couronne donc pas seulement Ottawa : elle est intégrée au fédéralisme et agit dans des capacités constitutionnelles distinctes.

UNE AUTORITÉ NON PARTISANE

Le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs n'ont pas de plateforme législative à faire triompher. Cette absence de mandat partisan n'est pas un déficit dans leur fonction; elle en est la condition. Ils peuvent achever les actes de l'État, ouvrir une législature ou assurer une transition sans chercher simultanément à gagner le prochain scrutin.

LA RESPONSABILITÉ RESTE OÙ ELLE DOIT ÊTRE

Le gouvernement ne peut attribuer à la Couronne le mérite politique d'une loi, ni lui transférer le blâme. Les ministres ont conseillé, défendu et mis en œuvre la mesure; ils répondent devant la Chambre et l'électorat. La sanction distingue donc l'auteur politiquement responsable du titulaire juridique de l'autorité publique.

UN PATRIMOINE QUI EXPLIQUE LE DROIT

Le parchemin, le bâton noir et les formules bilingues ne sont pas de simples décors. Ils racontent une constitution issue de l'histoire britannique, transformée par le fédéralisme, le bilinguisme, l'autonomie canadienne et le gouvernement responsable. Les conserver tout en permettant la déclaration écrite montre qu'un patrimoine peut évoluer sans perdre sa fonction explicative.

LA LOI NE PORTE PAS LE VISAGE D'UN DIRIGEANT

Dans un régime présidentiel, la signature ou le veto devient volontiers une scène personnelle du président. Au Canada, le représentant de la Couronne n'est pas l'auteur partisan du programme. La loi peut ainsi porter l'autorité de l'État sans devenir le trophée juridique d'une personnalité politique. Ce contraste ne dispense pas d'évaluer chaque loi; il précise seulement à qui revient la politique et à quoi sert le chef de l'État.

UNE CONCLUSION DE MESURE

La sanction royale est bénéfique non parce qu'elle offrirait un veto secret ou une garantie absolue, mais parce qu'elle ferme proprement la chaîne constitutionnelle. Deux Chambres délibèrent; un gouvernement responsable assume ses choix; une charge non partisane donne l'assentiment; les tribunaux gardent leur rôle. La monarchie constitutionnelle réunit ainsi continuité, responsabilité et retenue institutionnelle.

CONTINUITÉ

La loi reçoit l'autorité de l'État, non celle passagère d'un parti.

RESPONSABILITÉ

Les ministres restent comptables du contenu et de l'application.

FÉDÉRALISME

La Couronne sanctionne dans les ordres fédéral et provinciaux.

À retenir. La sanction royale n'ajoute pas une voix partisane au vote. Elle donne à la loi une fin constitutionnelle précise, publique et continue - l'une des manières les plus discrètes par lesquelles la Couronne sert encore la démocratie canadienne.