

Le Sénat et le projet de loi C-22

Toute loi doit être approuvée par les deux chambres du Parlement : la Chambre des communes, dont les députés sont élus, et le Sénat, dont les membres sont nommés. En novembre 1986, le gouvernement conservateur déposait devant la Chambre le projet de loi C-22 visant à prolonger la durée du brevet de certains produits pharmaceutiques. Après de longs débats à la Chambre et en comité, le projet de loi a été adopté en mai 1987 par la Chambre des communes et envoyé au Sénat, majoritairement libéral. Après un examen du projet de loi par un comité du Sénat, le projet de loi a été retourné à la Chambre des communes avec des amendements. Le gouvernement a accepté quelques-unes de ces modifications, puis a renvoyé le projet au Sénat. Un autre comité du Sénat a examiné le projet de loi et a proposé de nouveaux amendements à la Chambre en accompagnant le tout d'une demande de conférence libre. La Chambre a refusé et a renvoyé le projet de loi au Sénat encore une fois. Le 19 novembre 1987, le Sénat réexaminait le projet de loi C-22. Cependant, à cette étape, le débat ne portait plus sur les brevets des produits pharmaceutiques mais sur le rôle de la Chambre haute dans le système parlementaire canadien. Les discours retranscrits ici ont été prononcés par les sénateurs Douglas et Roblin juste avant le vote en troisième lecture. Les résultats du vote final sont les suivants : 27 voix favorables, 3 défavorables et 32 abstentions. Même si le projet de loi C-22 a été promulgué, les questions soulevées dans les deux discours qui suivent feront l'objet de débats pendant encore longtemps.

Mes réserves sont fondées non pas tant sur la teneur du projet de loi ou des amendements proposés, que sur la façon dont le gouvernement et l'autre Chambre ont procédé à l'égard de cette mesure. Je suis d'accord avec le sénateur Murray pour dire que c'est devenu une question constitutionnelle. Si vous examinez la façon dont on a procédé, vous verrez que, dès le départ, le ministre a dit qu'il ne tiendrait pas compte des commentaires du Sénat. Non seulement a-t-il dit cela, mais il l'a répété plusieurs fois et de façon très péjorative.

Comme l'a dit le sénateur Molson, le Sénat a créé un comité spécial pour étudier la question. Ce comité a apporté d'importants amendements au projet de loi. Le gouvernement les a rejetés. Le projet de loi nous est revenu

et a été renvoyé au comité permanent des banques et du commerce. Ce Comité a proposé une nouvelle série d'amendements. Il a accepté les principales dispositions du projet de loi dans le but de parvenir à un compromis et il a proposé des amendements permettant d'atteindre l'objectif énoncé par le ministre. Ce dernier n'a pas tenu compte de ces amendements même s'il a apporté des changements mineurs, soit deux modifications d'ordre pratique. Il a déclaré que le Conseil d'examen du prix des médicaments devait étudier toute augmentation du prix des médicaments dépassant l'indice du prix à la consommation. Mais le ministre ne prévoyait aucune sanction en cas de non-respect, contrairement à ce que prévoyait l'amendement du Sénat.

En outre, le leader du gouvernement au Sénat a affirmé qu'il s'agissait d'un projet de loi important dans le programme législatif du gouvernement. Ainsi, cela ne se



*Le sénateur
Douglas Everett*

limite pas à une simple question administrative si le leader du gouvernement prétend que cette mesure est essentielle au programme législatif du gouvernement.

Depuis le début, on a fait fi des souhaits du Sénat. En fait, le ministre a publié un opuscule qu'il a distribué à l'industrie pharmaceutique. On y laisse entendre que ce projet de loi sera adopté sans que le Sénat s'y oppose.

Quelles sont les obligations du Sénat ? Il a certes le pouvoir de modifier ce projet de loi. Il s'agit de savoir s'il doit ou non s'en servir. Il est manifeste — on l'a dit à un certain nombre de reprises — qu'en définitive, ce sont les représentants élus qui doivent avoir gain de cause. Je prétends, cependant, qu'il incombe à ces derniers de consulter les gens ; en fait, c'est l'opinion de la population qui doit passer avant tout. Or, les représentants élus disent depuis le début, par l'entremise de leur ministre, qu'ils n'entendent pas écouter le Sénat, ni apporter une modification importante au projet de loi, et je crois alors qu'ils n'ont pas consulté les électeurs. Ainsi, j'en viens à la conclusion que tout n'a pas été dit à ce sujet.

« L'ennui, c'est que si nous ne sommes pas prêts à tenir à nos amendements une fois que le ministre et le gouvernement nous ont dit qu'ils ne nous écouteront pas quoi que nous fassions, nous perdons toute légitimité comme assemblée législative et devrions être abolis. »

Le sénateur Everett

Le sénateur Roblin est intervenu l'autre jour à la suite d'un discours que j'avais prononcé relativement à cette question. Je tiens à dire que le sénateur Roblin et moi-même sommes

d'accord sur un point, à savoir la nécessité pour les sénateurs d'être élus. Le sénateur Roblin a déclaré que le Sénat a manifestement le pouvoir juridique et le droit constitutionnel de modifier le projet de loi. Je suis tout à fait d'accord là-dessus. Il a ensuite parlé de l'existence d'une convention.

Existe-t-il un usage qui enlève en quelque sorte au Sénat le droit d'exercer ce pouvoir ? Il a comparé ce droit à la prérogative qu'a le gouverneur général, dans certaines circonstances, de refuser la sanction à une loi. En réalité, le gouverneur général n'exerce pas ce droit. L'usage qui veut que le gouverneur n'exerce pas ce droit a été consacré à la suite d'élections qui se sont tenues quand lord Byng était gouverneur général. Le public a clairement eu l'occasion de dire ce qu'il pensait, et il a dit que le gouverneur général ne devrait pas exercer un tel pouvoir. Tel n'est pas le cas du Sénat. Je pense donc que nous pouvons distinguer l'usage qui s'applique au gouverneur général de celui qui s'applique au Sénat. En fait, si on prétendait que le Sénat ne doit pas exercer son pouvoir, on pourrait aussi bien dire que les juges ne peuvent pas exercer le leur parce qu'ils ne sont pas élus. Nous avons vraiment ce pouvoir. On nous l'a donné à l'époque de la Confédération. Il est intéressant de remarquer que ce pouvoir a été modernisé à notre époque par la conférence du lac Meech.

Le sénateur Roblin a poursuivi en demandant quand cette Chambre se présenterait pour la sanction du public, comme la Chambre élue doit le faire.

Il me semble évident que bien que nous ne nous fassions pas élire, si nous refusions ce projet de loi et si nous insistions pour obtenir nos amendements, nous devrions obtenir la sanction du public. Le gouvernement tenterait immédiatement de modifier les pouvoirs du Sénat et c'est le public qui trancherait en dernier lieu comme il l'a fait dans le cas de lord Byng. Nous serions mis à l'épreuve. Nous n'échappons pas à la nécessité de faire approuver tout ce que nous faisons.

Le sénateur Roblin a affirmé que nous n'avons pas de légitimité politique. Je lui réponds que nous n'avons peut-être pas une légitimité politique immédiate, mais que nos décisions doivent finalement être légitimes au point de vue politique.

Honorables sénateurs, le *Globe and Mail* a publié ce qui suit : « En se moquant de l'usage qui veut que les Communes l'emportent, le Sénat viole une condition fondamentale du gouvernement représentatif. »

La *Gazette de Montréal* a affirmé que le Sénat ne devrait pas dépasser la mesure et le quotidien a demandé qu'on propose sa réforme ou son abolition. Honorables sénateurs, dans ce cas, ne prétend-on pas ainsi que nous avons seulement l'obligation et le droit de commenter les projets de loi de l'autre Chambre ? Quand ils nous sont soumis, il nous est seulement permis de dire : « Vous devriez changer ceci ou cela, mais si vous ne tenez pas compte de nos suggestions,

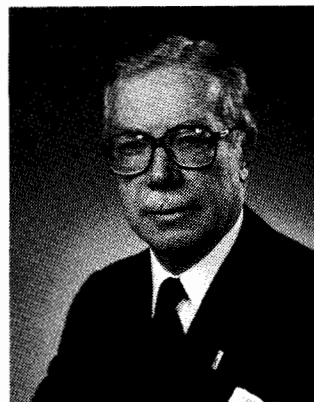
nous n'avons rien à redire ». Si c'est le seul droit du Sénat, on pourrait faire un meilleur travail à un coût bien inférieur en nommant un comité à cette fin.

Le Sénat représente beaucoup plus que cela à mes yeux. S'il ne peut exercer son pouvoir législatif — c'est bien là ce que disent le *Globe and Mail* et la *Gazette*, à savoir que nous ne devons pas exercer notre pouvoir législatif — il n'a alors absolument aucune raison d'être. Le gouvernement devrait songer — comme le débat entourant la mesure à l'étude le poussera, je l'espère, à le faire — à modifier les pouvoirs du Sénat pour qu'ils correspondent à ceux que nous devrions exercer à son avis. Il ne fait aucun doute que nous avons le pouvoir et la légitimité d'agir comme nous le faisons. On se demande cependant si nous devrions ou non exercer ce pouvoir. Si nous ne pouvons pas le faire — si nous ne formons qu'un gentil club de discussion sur ce que fait la Chambre des communes — je m'accorde à dire avec le sénateur Roblin que « n'importe quel autre Sénat que le nôtre serait préférable pour l'avenir du pays ». Cela me paraît tout à fait vrai. C'est un problème constitutionnel qui va droit au cœur de la question de savoir si le Sénat représente ou non quelque chose.▲

En exprimant son opinion, ici cet après-midi, sur la question dont nous avons été saisis, le sénateur Everett a bien engagé le combat. Il a pris pour position que notre assemblée a le pouvoir de contrecarrer ou de rejeter les mesures adoptées par la Chambre des communes. Cette opinion me paraît correcte sur les plans constitutionnel et juridique. Il faudrait donc, selon lui, concilier cette perception de notre situation politique avec les principes de gouvernement responsable. Or, je soutiens que c'est impossible. Il faudra choisir entre défendre le droit du Sénat de contredire la Chambre des communes et de contrecarrer sa volonté, ou accepter les principes de gouvernement responsable.

Quels sont les principes de gouvernement responsable et représentatif ? En l'occurrence, ils me paraissent clairs à tous égards, à savoir que le gouvernement tel que représenté à la Chambre des communes a le droit de gouverner le pays. Pour mériter ce droit, il a dû remporter la victoire à des élections générales et il a retenu à la Chambre des communes le pouvoir de commander à la majorité des députés. Tel est le principe du gouvernement responsable et représentatif. La question dont nous sommes saisis est celle de savoir si, en vertu de quelque artifice, un organisme comme celui-ci, dont les membres sont nommés et non élus, a le droit de bloquer et de réduire à néant les politiques d'un gouvernement qui a été élu pour administrer le pays.

À mon avis, vous devrez décider si vous vous rangez du côté du sénateur Everett, c'est-à-dire si vous insistez pour que le Sénat déclare explicitement qu'il n'accepte pas ce projet



*Le sénateur
Duff Roblin*

de loi pour des raisons qui lui semblent excellentes ou parce qu'il a le droit d'agir ainsi, tant du point de vue légal que constitutionnel, — ce que je reconnais —, ou s'il doit, au contraire, s'incliner devant un principe supérieur dont il doit tenir compte, soit celui du gouvernement responsable.

Voilà en somme l'argument. Vous devez décider de quel côté vous allez vous ranger.

Quant à moi, j'estime que les principes du gouvernement responsable ont préséance. J'ignore si c'est parce que j'ai déjà été candidat à des élections — je n'ai pas toujours été élu, mais je l'ai été quelquefois — que je tiens au principe des élections et à celui du gouvernement responsable et représentatif. Pour moi, la réponse à cette question est tout à fait claire : nous devons déclarer qu'au Canada, nous avons foi dans le principe de gouvernement représentatif et responsable. Cela signifie que le gouvernement qu'appuie la Chambre des communes élue par les citoyens et qui détient toujours la majorité à la Chambre, a le droit, le devoir et la responsabilité de mener les affaires du gouvernement et de faire approuver ses projets de loi ; cela signifie que le Sénat ne doit pas prendre sur lui la responsabilité onéreuse de s'opposer à ce principe de gouvernement responsable et représentatif.

*« Certains sénateurs ont dit à la
Chambre des communes en quoi ils
estiment qu'elle a tort avec ce projet
de loi. Nous nous sommes acquittés de
ce devoir de réviser le projet de loi au
mieux de nos connaissances, et là
s'arrêtent nos responsabilités. »*

Le sénateur Roblin

Je me dois de me tenir au coude à coude avec ceux qui disent que le Sénat ne doit pas se considérer comme une simple chambre d'enregistrement disposée à approuver sans commentaires, réserves ni changements tout ce qui lui est

présenté. Nous avons le droit de présenter des amendements, de présenter des modifications, et nous le faisons. Nous avons parfaitement le droit d'envoyer ces changements à la Chambre des communes et de lui demander ce qu'elle en pense. La Chambre des communes a le devoir, par l'intermédiaire du gouvernement — que cela lui plaise ou non — de décider de la façon dont elle réagira à nos propositions.

Dans certains cas, elle les accepte. D'ailleurs, pour ce qui est de la discussion d'aujourd'hui, un bon nombre de nos propositions ont été acceptées, même si selon certains — qui n'ont peut-être pas tort — ce ne sont pas les principales.

Mais si la Chambre des communes, après deux tentatives dans le cas présent, décide de ne pas suivre l'avis du Sénat, je pense que nous sommes déchargés de toute responsabilité. Nous avons fait notre devoir. Nous nous sommes dit, comme certains sénateurs l'ont fait, que, parmi nos responsabilités, il y a celle de ne pas nous précipiter pour adopter des textes sur lesquels nous ne sommes pas d'accord, de donner à l'opinion publique le temps de se faire une idée. C'est ce que nous avons fait. L'opinion publique a largement eu l'occasion de s'exprimer.

Il est peut-être exact que nous ayons constitutionnellement le droit et le pouvoir de voter contre le projet de loi en ce moment. Mais ce serait contraire au principe de la responsabilité gouvernementale, au principe du gouvernement représentatif, et c'est une chose que je ne suis pas disposé à préconiser.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les subtilités que mon collègue a invoquées pour soutenir que nous avons des responsabilités envers le peuple. Je n'ai pas bien saisi le cheminement qui l'a amené à cette conclusion, mais j'ai gardé la nette impression qu'un de ces jours, il y aura probablement élection générale sur le sort du Sénat pour, le moment venu, lui donner raison — ou tort — sur ce qu'il est en train de faire. Alors, je réponds : « Bonne chance ». Cela s'écarte passablement de la notion de responsabilité gouvernementale telle que je l'ai toujours entendu exposer. Selon moi, la notion de gouvernement responsable et représentatif implique que les hommes et les femmes qui veulent gouverner briguent les suffrages et se font élire, ou non, suivant le cas. C'est ainsi qu'on se fait confier des responsabilités publiques, et il n'y a rien de tout cela qui soit attaché au poste que nous occupons ici au Sénat ; rien du tout.

Je peux rester ici jusqu'à l'âge de 75 ans et, pour reprendre l'expression de mon très cher ami, le docteur Forsey, même l'archevêque de Canterbury ne pourrait m'écarter d'ici sous la Constitution actuelle, à moins que je ne commette un crime. Je suis hors d'atteinte du public. Quoi que je fasse au sujet du projet de loi C-22, je suis à l'abri de l'opprobre ou de la louange publique qui sont associés au fait qu'on est élu. Je ne vois pas comment vous pourriez éluder cela.

Il est parfaitement exact que le Sénat peut être aboli. J'espère que non. J'espère qu'il sera réformé, qu'il sera élu.

Lorsque nous ferons ces réformes, nous devons aussi veiller à établir des mécanismes qui nous permettront de sortir d'impasses comme celle où nous nous trouvons actuellement. Que le Sénat continue à être nommé ou qu'il soit élu, il faudra apporter une modification pour faire en sorte que le principe de gouvernement responsable régie nos actions, quelles qu'elles soient.

Il me semble que la question est très simple. Allez-vous vous en tenir à la lettre de la Constitution, ce que vous pouvez faire, même si cela bat en brèche le principe de gouvernement responsable et représentatif qui s'est développé dans notre pays et ailleurs au cours des années ? Je ne pense pas.

À mon avis, nous avons fait notre devoir. Nous avons donné notre avis. Je voudrais que vous songiez à la tournure bizarre que ce débat a pris. Le comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-22 a proposé des recommandations qui, d'après le sénateur Molson — et je suis de son avis — « ... émasculeraient le projet de loi ». Il ne s'agit pas de vétilles ici.

Un deuxième comité a étudié la question et a tout rejeté. Ses membres ont déclaré qu'ils se souciaient peu des principes que le premier comité avait respectés. Quand le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent des banques et du commerce, qu'a fait ce comité ? A-t-il réitéré la position du comité spécial ? Non, il a présenté une nouvelle série d'idées qui n'avaient rien à voir avec les recommandations du premier comité. Elles ont été abandonnées et rejetées. Une nouvelle série de recommandations moins importantes que celles qui avaient été présentées tout d'abord ont été formulées.

Que nous demande-t-on de faire maintenant ? Nous sommes priés de dire : « Eh bien, nous ne nous sommes pas prononcés sur les principales questions en litige. Nous ne nous sommes pas prononcés sur le rapport initial, qui était d'importance capitale pour le projet de loi, mais comme, maintenant, notre série de recommandations est sensiblement atténuée et modifiée, nous devrions nous prononcer et rejeter le projet de loi pour cette raison-là. » En somme, nous avons laissé passer une énormité et, maintenant, nous sommes obnubilés par les détails. Je n'ai jamais rien vu de si ridicule. Quand le Sénat affirme qu'il acceptera la décision de la Chambre des communes de rejeter les modifications importantes que nous voulions apporter au projet de loi et quand, du même souffle, il déclare que nous demeurerons inflexibles et n'accepterons pas le fait qu'elle refuse les changements plutôt secondaires que nous voulions apporter au projet de loi, il se comporte de façon bizarre.

Et c'est sur ce genre d'argumentation que nous sommes priés d'enfreindre le principe du gouvernement représentatif et responsable. Je ne veux plus m'en mêler. ▼