

*Règlements et autres textes réglementaires*

Il ne suffit pas qu'un règlement soit conforme à son propre pouvoir habilitant, si détaillé soit-il, pour que son application constitue un usage prévu et habituel de ce pouvoir. On juge qu'un pouvoir habilitant a été invoqué d'une façon inhabituelle et imprévue selon les fins auxquelles il a été utilisé ou les conséquences de cette utilisation, et non pas en fonction du caractère constitutionnel ou non du règlement. Corollairement, le fait qu'on ait eu recours à un pouvoir réglementaire de la seule façon possible, c'est-à-dire légalement, et en conformité des diverses étapes prescrites, ne permet aucunement de conclure qu'on a eu recours de façon inhabituelle ou imprévue à ce pouvoir.

Le comité n'avait pas à décider si la création du règlement sur les rejets de stériles dans le bras Alice, au milieu de la campagne électorale fédérale de 1979, était ou non légale; il n'avait pas à en juger. Nous avons divers autres critères à examiner.

Voici de nouveau ce qu'écrivait le conseiller:

3. Puisque les paragraphes (4) et (13) de l'article 33 prévoient des exceptions à la règle fondamentale de l'article 33, une exception n'est pas inhabituelle en soi. Inversement, le fait que la loi prévoit des exceptions ne signifie pas que chaque exception est habituelle ou prévue. Ainsi, qu'une exception ait été prévue, et qu'un déversement de déchets ait été fait en conformité de cette exception prévue à la loi, n'a aucun rapport avec la question d'un usage inhabituel et imprévu de pouvoir. La déclaration selon le paragraphe 33(2) est conforme à la réglementation ne concerne que son caractère constitutionnel uniquement. 4. M. LeBlanc affirme que le Règlement sur les rejets de stériles dans le bras Alice constitue la procédure qu'envisageait utiliser le Parlement lorsqu'il a promulgué les paragraphes (2), (4) et (13) de l'article 33. Toutefois, les dossiers semblent contredire cette affirmation et révéleraient plusieurs autres utilisations possibles des paragraphes (4) et (13) de cet article (voir la note de service de M. Bernier, du 28 mai). Le fait qu'un tribunal, prié de ne pas tenir compte des dossiers, doit se limiter au libellé des paragraphes (4) et (13) pour déterminer leur caractère constitutionnel ne signifie pas que le comité ne peut s'en remettre à ces dossiers pour déterminer quel usage peut habituellement être fait des paragraphes (4) et (13).

Voilà la question, et c'est un point qui concerne les propos tenus par les autres députés qui ont pris la parole. Le comité a entendu divers experts et responsables, dont le ministre, déclarer que l'article existait et que le Parlement en prévoyait diverses applications. Après avoir écouté les longs témoignages du ministre, de son conseiller juridique et de tous les témoins que le gouvernement voulait présenter, le comité a décidé qu'il s'agissait d'une utilisation inhabituelle et imprévue du pouvoir et que le gouvernement avait en fait pris des mesures inhabituelles pour essayer, si je puis dire, de faire croire au comité et au public que d'autres choses avaient eu lieu au comité. Le conseiller juridique poursuit:

Le fait qu'il y ait toujours eu une interdiction concernant le déversement de substances délétères, accompagnée d'un pouvoir d'exemption, n'est que partiellement pertinent. Ce qui est important, c'est la nature et l'objet de cette exemption. Le pouvoir très particulier qui est désormais accordé au Gouverneur en conseil est tellement différent en substance du pouvoir général au ministre d'exempter... un ou des cours d'eau, qu'il deviendra, au mieux d'un intérêt tout à fait accessoire de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs actuels peuvent être invoqués sans que leur usage ne puisse être considéré comme inhabituel ou imprévu. Le Parlement a jugé opportun de résilier dans une très large mesure l'ancien pouvoir général. Il devait avoir pour objectif de limiter ce pouvoir jusqu'à un certain point. Ainsi, en examinant les dossiers, on peut comprendre cet objectif: renforcer une interdiction mais permettre des exceptions en vue d'harmoniser les normes contradictoires tout en ne pénalisant pas trop les usines actuelles.

Voilà précisément ce dont il s'agit. En 1977, le règlement concernant les effluents liquides miniers a été appliqué et a déterminé des limites précises pour chacune des substances et pour l'ensemble des substances pouvant être déversées dans nos cours d'eau. Le comité a jugé que le ministre avait utilisé des pouvoirs extraordinaires et imprévus lorsqu'il a eu recours à certaines dispositions pour émettre le décret DORS/79-345,

car il existait déjà un régime qui lui aurait permis d'établir le règlement. On se rend compte que le ministre a vraiment abusé de ses pouvoirs seulement lorsqu'on apprend qu'il voulait permettre à la société Amax de déverser des quantités 8,000 fois plus grandes que celles que le règlement en vigueur autorisait.

C'est une affaire très grave. J'espère que le ministre des Pêches et des Océans voudra bien s'expliquer à la Chambre, car le comité a pris une décision à ce sujet. Par toutes sortes de tactiques dilatoires et de chicaneries, il a réussi à empêcher que le rapport ne parvienne à la Chambre. Je n'ai pas voulu pousser la chose plus loin pour ne pas faire marcher le comité. Mais j'ai découvert ensuite que d'autres se chargeaient de le faire.

Le conseiller poursuit plus loin:

Les cinq premiers paragraphes de la lettre de M. LeBlanc sont qualifiés d'«arguments juridiques». Cela est vrai, à tel point qu'ils n'ont pas de rapport avec la question du critère n° 4 du Comité.

7. La question de déterminer si l'utilisation des pouvoirs conférés par le paragraphe 33(13) au gouverneur en conseil (et non pas au ministre) constitue un usage approprié et raisonnable ne relève pas exclusivement de la compétence du comité permanent de pêches et des forêts.

Certains ministériels qui faisaient partie du comité ont fait valoir que cette question relevait d'un autre comité. Voici la suite des observations du conseiller juridique:

Elle relève plutôt du critère n° 4 du comité. Ce dernier peut ne pas statuer sur le fait qu'il soit souhaitable ou non d'exprimer d'anciennes et de nouvelles entreprises minières, pour cette question, du règlement d'application générale; il peut ne pas statuer sur le fait qu'il soit souhaitable ou non d'exempter, en particulier les mines Amax et Kitsault. Mais la question sur laquelle il peut et doit statuer est celle de savoir si le recours aux paragraphes (4) et (13) de l'article 33, à cette dernière fin, constitue un usage qui peut ou doit être qualifié d'inhabituel ou d'imprévu. A cet égard, le comité peut très bien souhaiter examiner dans quelle mesure le recours au paragraphe 33(13) de ce règlement constitue un usage approprié et raisonnable.

Le conseiller juridique a fait là des recommandations précises au comité qui les a suivies à la lettre. Il a voté sur cette question. Voici la suite de ses observations:

M. Bernier et moi-même n'avons jamais jugé si l'existence du Règlement sur les rejets de stériles dans le bras Alice constituait un «usage approprié et raisonnable» des pouvoirs...

Ceci en dépit du fait que le ministre et son conseiller aient affirmé qu'ils l'avaient fait. Ils ont affirmé au comité ne l'avoir jamais fait. Voici la suite:

... des pouvoirs prévus au paragraphe 33(13). J'ai toujours dit que ce règlement était constitutionnel et que ce paragraphe constituait une utilisation légale des pouvoirs prévus par la loi. En ma qualité de conseiller du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, j'estime qu'il ne m'appartient pas d'exprimer mon opinion sur le fait qu'un règlement constitue ou non un usage approprié et raisonnable d'un pouvoir, ni de préjuger des conclusions du comité sur le fait qu'un règlement constitue un usage inhabituel ou imprévu du pouvoir.

Je pourrais vous fournir encore bien des détails, mais le temps presse et je sais que d'autres députés veulent prendre la parole. Cependant, en mon nom personnel et au nom des députés de mon parti, j'appuie sans réserve l'adoption du rapport et encourage le ministre des Pêches et des Océans à prendre les mesures nécessaires pour saisir la Chambre du règlement sur les rejets de stériles du bras Alice afin qu'il soit débattu et étudié attentivement en fonction des objections soulevées par le député de Wellington-Dufferin-Simcoe. Cette question ne devrait pas échapper à l'emprise du Parlement simplement parce que le ministre refuse de donner son accord.