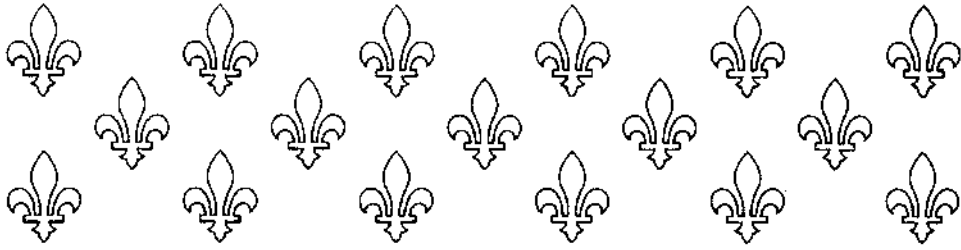


J.P.



ASSEMBLÉE NATIONALE

DEUXIÈME SESSION

TRENTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

Journal des débats

Commissions parlementaires

Commission permanente de la culture

Étude détaillée du projet de loi 110 — Loi
sur la Régie des télécommunications (3)

Le mercredi 18 mai 1988 - No 12

Président : M. Pierre Lorrain

QUÉBEC

*Recu le
8/5/88*

✓

Table des matières

Décision du président sur la recevabilité des amendements du ministre	CC-299
Modifications au Code municipal (suite)	CC-301
Modification à la Loi sur la qualité de l'environnement	CC-301

Intervenants

M. Claude Trudel, président

M. Richard French

M. Yves Blais

Le mercredi 18 mai 1988

Étude détaillée du projet de loi 110

(Seize heures vingt-neuf minutes)

Le Président (M. Trudel): À l'ordre, s'il vous plaît!

La commission de la culture reprend ses travaux pour l'étude article par article du projet de loi 110, Loi sur la Régie des télécommunications. M. le secrétaire, est-ce qu'on a des remplacements?

Le Secrétaire: Oui, M. le Président. M. Audet (Beauce-Nord) est remplacé par M. Leclerc (Taschereau); Mme Cardinal (Châteauguay) par Mme Hovington (Matane) et Mme Pelchat (Vachon) par M. Cusano (Viau).

Le Président (M. Trudel): Merci. Je vois que tout ce beau monde est, évidemment, présent. L'important est que nous ayons quorum.

Au moment où nous nous sommes quittés la semaine dernière, j'avais une décision à rendre sur un appel au règlement de la part du député de Terrebonne et il manquait de temps puisque nous étions à 17 h 59. Au moment où le député de Terrebonne m'a demandé mon opinion, je n'avais pas tous les éléments pour rendre une décision juste, équitable et salubre pour moi, M. le député de Terrebonne. Je suis maintenant prêt à rendre la décision sur laquelle, ainsi que je vous l'ai fait savoir, M. le député de Terrebonne, j'ai cogité pendant quelques heures. Je dois remercier immédiatement le personnel de la direction du Conseil en droit parlementaire de son aide inestimable et je pense avoir une bonne décision à rendre.

Oui, M. le député de Terrebonne?

M. Blais: Vous avez un texte écrit de votre décision?

Le Président (M. Trudel): J'ai un texte écrit.

M. Blais: Est-ce qu'on pourrait en avoir une copie, s'il vous plaît?

Le Président (M. Trudel): Est-ce qu'on en a fait des copies? J'imagine qu'on doit avoir cela. Le contraire m'eût étonné.

M. Blais: Moi aussi. M'eût, m-e-ût.

Décision du président sur la recevabilité des amendements du ministre

Le Président (M. Trudel): Voilà, oui. Alors, ma décision est la suivante. Au cours de notre dernière séance, mercredi de la semaine dernière, le député de Terrebonne a soulevé l'irrecevabilité de deux amendements proposés par le ministre des Communications. Ces deux amendements

modifient les articles 82 et 93 du projet de loi 110, Loi sur la Régie des télécommunications.

L'article 82 du projet de loi vise, entre autres, à modifier le paragraphe 6 de l'article 557 du Code municipal du Québec afin de transférer de la Régie des services publics à la nouvelle Régie des télécommunications le pouvoir d'ordonner la prolongation ou le renouvellement d'un contrat conclu entre une municipalité et une compagnie d'utilité publique concernant l'électricité fournie pour l'éclairage, la chaleur et la force motrice. L'amendement proposé par le ministre à l'article 82 vise simplement à faire en sorte que ce pouvoir soit dévolu à la Commission municipale du Québec plutôt qu'à la Régie des télécommunications.

Quant à l'article 93 du projet de loi 110, il vise également à transférer à la nouvelle Régie des télécommunications un pouvoir exercé jusque-là par la Régie des services publics. Ainsi, l'article 64 de la Loi sur la qualité de l'environnement serait modifié de façon à ce que la Régie des télécommunications puisse déterminer le montant d'une indemnité à être versée à une personne à qui le sous-ministre de l'Environnement a refusé de renouveler un permis de système de gestion des déchets. Par l'amendement qu'il propose, le ministre des Communications désire que ce pouvoir revienne plutôt à la Chambre de l'expropriation de la Cour provinciale.

Soulignons que tant les articles 82 et 93 que les amendements qui s'y rapportent ne visent qu'à transférer un pouvoir exercé jusque-là par la Régie des services publics à un autre organisme. Ces dispositions n'ont aucunement pour effet de modifier les pouvoirs qui font l'objet d'un transfert.

Le député de Terrebonne soumet que les amendements proposés aux articles 82 et 93 sont irrecevables puisqu'ils vont à l'encontre du principe du projet de loi 110. Pour le député de Terrebonne, le titre du projet de loi et les notes explicatives font clairement ressortir le principe qui serait: "de créer une nouvelle entité appelée Régie des télécommunications et de lui attribuer un cadre juridique de fonctionnement tant pour elle que pour ses différents intervenants dans le secteur des télécommunications." Ainsi, toujours selon le député de Terrebonne, les amendements ne peuvent avoir pour effet d'octroyer de nouveaux pouvoirs à la Commission municipale du Québec et à la Chambre de l'expropriation de la Cour provinciale.

La question de règlement soulevée par le député de Terrebonne nous amène donc à déterminer quel est le principe du projet de loi 110. Une fois cette étape franchie, il sera alors possible de décider si les amendements respectent ce principe. L'article 244 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit, en effet, que les

amendements proposés à un projet de loi "doivent se rapporter à son objet et être conformes à son esprit et à la fin qu'il vise".

La détermination du principe d'un projet de loi est un exercice fort complexe et, malheureusement, aucune recette magique ne permet d'y arriver. Chaque projet de loi exprime un principe différent et tous les auteurs parlementaires que nous avons consultés évitent de s'attarder à une définition précise et détaillée de ce qu'est un principe d'un projet de loi.

Tout au plus pouvons-nous constater que le mot "principe" possède plusieurs synonymes, soit: objet, objectif, sujet, but, fin, finalité et intention du législateur. De plus, tant la doctrine que la jurisprudence reconnaissent que le titre du projet de loi et les notes explicatives qui le précèdent sont d'un secours fort limité pour permettre l'identification du principe d'un projet de loi. Ainsi, à la page 36 de leur livre intitulé "Rédaction des lois: rendez-vous du droit et de la culture", Michael Sparer et Wallace Schwab affirment que l'on confie souvent au titre du projet de loi une mission au-dessus de ses capacités et qu'il ne faut pas confondre identification et objet. Quant aux notes explicatives, elles n'ont aucune valeur juridique en soi et ne permettent pas de déterminer le principe. Tel est, du moins, le sens de deux décisions rendues en Chambre par le président Richard Guay le 12 juin 1985 et par la vice-présidente actuelle, Mme Louise Bégin, le 21 mai 1986. Ces deux décisions précisent également la distinction qu'il faut faire entre modalités et principe d'un projet de loi.

Ainsi, à mon avis, le principe du projet de loi 110 est de mettre en place une Régie des télécommunications, comme l'a mentionné le député de Terrebonne, et de lui confier certains pouvoirs spécifiques. Mais, au-delà de la création d'une régie et de l'octroi à cette dernière de pouvoirs précis, le principe ou l'effet recherché par le législateur est également de déterminer les compétences et le rôle qu'auront respectivement à jouer le gouvernement et la régie en matière de télécommunications.

À ce principe du projet de loi 110 se rattachent diverses modalités. Parmi ces modalités, nous retrouvons les dispositions transitoires et finales prévues aux articles 71 à 100. Ces dispositions législatives constituent davantage des modalités qu'un principe et elles visent, d'abord et avant tout, à assurer la transition entre l'ancienne Régie des services publics qu'abolit le projet de loi et la nouvelle Régie des télécommunications. De plus, ces mesures transitoires permettent d'harmoniser la terminologie de plusieurs lois.

L'ancienne Régie des services publics possédait des pouvoirs relatifs à la gestion des déchets et à l'électricité fournie à une municipalité. Les mesures transitoires du projet de loi prévoient donc le transfert de ces pouvoirs à la nouvelle Régie des télécommunications. Or, par le biais d'amendements, le ministre des Communica-

tions voudrait plutôt que ces pouvoirs soient transférés à d'autres organismes, soit la Commission municipale du Québec et la Chambre de l'expropriation de la Cour provinciale. De tels amendements peuvent aisément se comprendre dans la mesure où les pouvoirs qui sont prévus aux articles 82 et 93 n'ont aucun rapport avec les télécommunications.

Mais, même si nous trouvons une certaine logique à la présence de ces amendements, il faut, tout de même, qu'ils respectent le principe du projet de loi. Ainsi, en octroyant de nouveaux pouvoirs à la Commission municipale et à la Chambre de l'expropriation, est-ce que les amendements ont pour effet de créer des principes nouveaux? Je ne le crois pas. Les amendements n'altèrent en rien le principe actuel du projet de loi et n'ont pas pour effet d'en ajouter d'autres, non plus.

Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il soit possible d'apporter n'importe quel amendement aux mesures transitoires. Si, par le biais d'un amendement, le ministre tentait d'octroyer de nouveaux pouvoirs à la Commission municipale et à la Chambre de l'expropriation, pouvoirs que n'aurait pas possédés l'ancienne Régie des services publics, il aurait alors introduit un nouveau sujet au projet de loi et cela aurait été irrecevable. Ainsi, dans une décision rendue le 13 mai 1986, le président de la commission de l'éducation a jugé irrecevable un amendement visant à ajouter un article concernant le statut professionnel et les conditions de travail des professionnels non enseignants, puisque le projet de loi ne faisait aucunement mention de ce sujet.

Mais, dans le cas qui nous intéresse, les amendements n'ont pas pour but d'introduire un nouveau sujet au projet de loi. Ils ne visent qu'à changer le titulaire d'un pouvoir et non pas à créer de nouveaux pouvoirs.

Je ne peux voir que des mesures de concorde dans ces amendements et il me semblerait surprenant que la procédure parlementaire ait pour effet de forcer le ministre à présenter un projet de loi distinct pour conférer des pouvoirs anciennement détenus par la Régie des services publics à des organismes autres que la Régie des télécommunications.

Voilà, M. le député de Terrebonne, qui dispose de votre appel au règlement.

M. Blais: M. le Président...

Le Président (M. Trudel): Je pourrais vous entendre, mais vous savez qu'une décision de la présidence est sans appel.

M. Blais: M. le Président, je tiens à vous dire une chose, c'est que je suis un type qui respecte beaucoup l'institution qu'est le Parlement et je sais qu'une décision de la présidence ne peut être mise en cause. Je me plie tout de go à votre décision.

Le Président (M. Trudel): Merci, M. le député de Terrebonne.

M. Blais: Je ne dis pas que je suis fier. Je me plie tout de go à votre décision. Il y a une nuance.

Le Président (M. Trudel): Nuance que je comprends, M. le député de Terrebonne. Je suggère que nous abordions maintenant l'étude de l'amendement proposé par M. le ministre à l'article 82. Il nous restait...

M. Blais: À finaliser.

Le Président (M. Trudel): Il nous restait essentiellement les trois amendements proposés par M. le ministre aux articles...

M. Blais: 82, 93 et...

Le Président (M. Trudel): 82, 93 et 94.

M. Blais:... 94. Alors, on y va, M. le ministre.

Le Président (M. Trudel): Les amendements et les articles, bien sûr. M. le ministre.

Modifications au Code municipal (suite)

M. French: Je pense que le député de Terrebonne et la commission sont au courant de l'objectif essentiel qui est de transférer une responsabilité qui touche les contrats d'électricité des municipalités à un organisme plus approprié qui est la nouvelle Régie des télécommunications pour s'occuper de telles questions. Il s'agit donc de faire un amendement qui se lit comme suit: "L'article 82 du projet de loi est modifié par le remplacement du paragraphe 1° par le suivant: 1° par le remplacement, dans la cinquième ligne du quatrième alinéa du paragraphe 6°, des mots "Régie des services publics" par les mots "Commission municipale du Québec".

Le Président (M. Trudel): Vous n'avez rien à dire?

M. French: Adopté.

Le Président (M. Trudel): L'amendement est adopté. Est-ce que l'article 82, tel qu'amendé, est adopté?

M. French: Adopté.

Le Président (M. Trudel): Adopté. Nous passons maintenant à l'article 93. M. le ministre, vous avez un papillon, comme on dit...

M. French: Oui.

Le Président (M. Trudel):... en langage léger.

Modification à la Loi sur la qualité de l'environnement

M. French: Le papillon se lit comme suit: "L'article 93 du projet de loi est remplacé par le suivant: 93. L'article 64 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L. R. Q., chapitre Q-2) est modifié par le remplacement, dans la deuxième ligne du deuxième alinéa, des mots "Régie des services publics" par les mots "Chambre de l'expropriation de la Cour provinciale". Même genre de transfert de responsabilités, M. le Président, responsabilités qui, à ce que je sache, n'ont jamais été exercées, soit dit en passant, par la Régie des services publics.

Le Président (M. Trudel): Merci, M. le ministre. M. le député de Terrebonne, toujours silencieux, est-ce que l'amendement de M. le ministre est adopté?

M. French: Adopté.

Le Président (M. Trudel): Adopté. Est-ce que l'article 93, tel qu'amendé, est adopté?

M. French: Adopté.

Le Président (M. Trudel): Adopté. Nous sommes maintenant à l'article 94. M. le ministre, vous avez un amendement.

M. French: On supprime l'article 94 parce qu'il fait référence à un article d'une autre loi qui n'existe plus, à la suite d'un amendement de ladite autre loi.

Le Président (M. Trudel): M. le député de Terrebonne.

M. Blais: La décision qui a été prise par la présidence, je l'accepte, mais on voit bien ici que cela pose des problèmes. Une autre loi est venue faire cet amendement que vous vouliez faire, parce que c'est permis, c'est recevable de passer n'importe quel amendement, dans n'importe quelle loi ou, à peu près. Vous-mêmes, aux Communications, vous avez voulu corriger une chose parce que vous sentiez que c'était sous votre responsabilité, mais quelqu'un l'avait déjà fait avant vous. On voit que cela cause des tracas au législateur et aux parlementaires, parce qu'on peut se permettre de modifier à peu près n'importe quelle autre loi lorsqu'on fait une loi. C'est pour cela que je trouvais que les autres étaient irrecevables. Je les trouve recevables maintenant parce que la présidence me l'a dit, mais, pour le travail, c'est malheureux qu'il en soit ainsi. Adopté, M. le Président.

M. French: Juste pour les fins de l'enregistrement de nos débats, je pense qu'il faudrait mentionner, quand même, pour l'information du député de Terrebonne, que la modification de l'autre loi, la Loi sur la qualité de l'environnement, faite sans doute sous l'égide, en tant que critique de l'Opposition, du député de Terrebonne lui-même, d'ailleurs, a été faite en fonction des objectifs, environnementaux. Donc, l'objectif visé dans l'amendement proposé dans le projet de loi actuel est tout à fait indépendant, bien que parallèle aux objectifs du projet de loi 19 de 1987, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement. Ce n'est pas du tout la même démarche, ni intellectuellement, ni législative. Cela a donné que le produit de ces deux exercices parallèles est que deux fois on a voulu supprimer le même article, mais c'était pour des raisons différentes. Étant donné que, pour des fins environnementales, l'article a déjà été supprimé, eh bien, l'article du projet de loi 110 devient caduc.

Je pense que l'argument du député est bon, mais pas pour le cas présent.

M. Blais: S'il n'est pas bon pour le cas présent, il n'est pas bon, M. le ministre. C'est du cas présent que nous parlons. C'est, en termes polis, dire que ce n'était pas nécessaire de faire une remarque. Adopté.

Le Président (M. Trudel): À l'article 94, l'amendement de M. le ministre est adopté. Je vais appeler l'étude des titres, livres, chapitres, sections et sous-sections. Il n'y a pas de sous-section dans votre projet de loi. Oui, pour votre motion de renumérotation, un petit peu plus tard, M. le ministre.

M. French: Oui.

Le Président (M. Trudel): Est-ce que les titres, livres et chapitres sont adoptés?

M. Blais: Adopté.

Le Président (M. Trudel): Adopté. J'appelle l'étude du titre du projet de loi.

M. Blais: Adopté, M. le Président.

Le Président (M. Trudel): Le titre du projet de loi est adopté. Est-ce que l'ensemble du projet de loi, tel qu'amendé, est adopté?

M. Blais: Adopté.

Le Président (M. Trudel): Adopté. M. le ministre, avez-vous une motion de renumérotation à faire? J'ai manqué une partie des travaux de la commission. Je ne sais pas si on est en présence de...

M. French: Oui, on aimerait...

Le Président (M. Trudel): De toute façon, pour être, comme le dirait Malraux, "on the safe side".

M. French: Oui. J'aimerais faire une motion pour la renumérotation du projet de loi, M. le Président.

Le Président (M. Trudel): Est-ce que cette motion est adoptée?

M. Blais: Adopté.

Le Président (M. Trudel): Adopté. M. le ministre, un mot.

M. French: J'aimerais remercier le député de Terrebonne de la rapidité avec laquelle il a permis à la commission de disposer du projet de loi et l'assurer que nous allons continuer à l'avenir à manifester la collaboration qu'on a pu manifester avec ses collègues et lui, puisqu'il est évident que cela nous permet de disposer plus rapidement et avec plus d'efficacité des projets de loi. C'est apprécié.

Le Président (M. Trudel): Merci, M. le ministre. M. le député.

M. Blais: Merci beaucoup.

Le Président (M. Trudel): Je remercie les membres de la commission, notamment M. le député de Terrebonne, de m'avoir donné l'occasion de rendre une décision qui m'a permis une recherche tout à fait intéressante, parce que c'est rare que cela arrive aux commissions qu'on ait des décisions délicates à rendre. M. le député de Terrebonne, merci.

M. Blais: Merci beaucoup, M. le Président.

Le Président (M. Trudel): La commission ajourne ses travaux sine die.

(Fin de séance à 16 h 46)