

Rapport de l'Ombudsman portant sur la gestion du Programme provincial de la classification des eaux par le Ministère de l'Environnement

15 août 2014

Rapport de l'Ombudsman portant sur la
gestion du Programme provincial de la
classification des eaux par le Ministère de l'Environnement

Publié par:

Bureau de l'ombudsman
548 Rue York
C.P 6000, Fredericton, N.-B. E3B 5H1
Accueil : (506) 453-2789
Télécopieur : (506) 453-5599
Courriel : Ombudsman@gnb.ca
<http://www.gnb.ca/0073/index-e.asp>
<http://www.gnb.ca/0073/index-f.asp>

15 Août 2014

AVANT-PROPOS

En février 2013, un groupe de citoyens et les représentants de l'Association du bassin versant la Nashwaak ont communiqué avec le Bureau de l'ombudsman. Les parties plaignantes ont exprimé leur insatisfaction à l'égard de la gestion du programme de classification des eaux par le ministère de l'Environnement, particulièrement en regard du *Règlement sur la classification des eaux 2002-13* établi en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*. Elles ont déposé une plainte dans laquelle elles soutenaient que le Ministère refuse ou se voit dans l'impossibilité de classer les eaux comme le prévoit le Règlement, malgré les efforts considérables que les groupes engagés dans cette cause ont déployés pour répondre à toutes les exigences de la classification. De plus, les parties plaignantes ont indiqué qu'elles n'arrivaient pas à obtenir des explications suffisantes ou en temps opportun sur les raisons pour lesquelles leurs demandes n'étaient pas approuvées.

À la suite d'un examen préliminaire, et compte tenu de son mandat d'effectuer des enquêtes sur les questions liées à l'équité administrative dans les organismes publics provinciaux, le Bureau de l'ombudsman a établi qu'il y avait suffisamment de motifs administratifs pour étudier cette plainte. Le 19 août 2013, le Bureau de l'ombudsman a envoyé un avis au ministère de l'Environnement pour lui signaler qu'il allait procéder à une enquête, en vertu de l'article 16 de la *Loi sur l'Ombudsman*. En avril 2014, nous avons fourni au Ministère une liste de recommandations fondées sur nos constatations préliminaires et lui avons donné l'occasion de répondre.

Bien que le Ministère ait admis aux parties plaignantes et à nous-mêmes qu'il y avait des questions non résolues quant au *Règlement sur la classification des eaux*, il n'a pas considéré qu'il était en position pour accepter nos recommandations préliminaires de mesures correctives. Nous avons conclu que, quelles que soient les bonnes intentions du Ministère, la nature des enjeux et l'historique du dossier sont tels qu'il est peu probable qu'une résolution efficace du problème se produise rapidement sans que l'Assemblée législative ne s'y intéresse directement.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que cette affaire peut être utile pour les ministères et organismes gouvernementaux qui sont confrontés à des défis semblables. Nous avons conclu qu'il est nécessaire de fournir un rapport détaillé afin de prouver le bien-fondé de nos conclusions et de nos recommandations et servir l'intérêt public. Là où il était pertinent de le faire, nous avons utilisé des extraits de documents provenant des archives publiques (tels que des procès-verbaux de débats à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick) plutôt que les documents internes que nous a fournis le ministère de l'Environnement, de qui nous avons obtenu la coopération tout au long de notre enquête. Par conséquent, nous fournissons à l'Assemblée législative ce rapport spécial sur notre enquête concernant le ministère de l'Environnement et l'acquiescement de ses responsabilités découlant du Règlement 2002-13.

LES DÉBUTS DU RÈGLEMENT 2002-13

Le 5 février 2002, le Règlement du Nouveau-Brunswick 2002-13 de la *Loi sur l'assainissement de l'eau* a été déposé. Le dernier article du Règlement (article 19) précise que le Règlement devait entrer en vigueur intégralement le 1^{er} mars 2002.

Il n'est pas rare de voir un délai entre le dépôt d'un règlement et son entrée en vigueur. Ce délai permet généralement au ministère et/ou aux parties concernées de se préparer au changement dans la loi

provinciale. Dans les cas où il est impossible de prévoir avec exactitude combien de temps de préparation sera nécessaire, un article d'entrée en vigueur peut, au lieu de préciser la date d'entrée en vigueur, indiquer que le règlement entrera en vigueur par décret du lieutenant-gouverneur en conseil. En ce qui concerne le Règlement 2002-13, la date d'entrée en vigueur fixée à moins d'un mois de la date de dépôt du Règlement laissait entendre que peu de travaux préliminaires supplémentaires ou d'avis étaient jugés nécessaires, une conclusion appuyée par les documents consultés pour notre enquête. Le *Règlement sur la classification des eaux 2002-13* constituait une étape très attendue du programme d'assainissement de l'eau de la province. La *Loi sur l'assainissement de l'eau* a été adoptée en 1989 et, en 1990, différents règlements sur la modification des puits d'eau, des cours d'eau et des zones humides ainsi que sur les exceptions de secteurs protégés sont venus s'ajouter à cette loi. Dix ans plus tard, la province a mis à jour le cadre réglementaire au moyen du *Décret de désignation du secteur protégé du champ de captage* (en 2000) et du *Décret de désignation du secteur protégé de bassins hydrographiques* (en 2001).

Le *Règlement sur la classification des eaux* en 2002 était le troisième volet de cette mise à jour du cadre réglementaire. Il avait été élaboré en réponse aux pressions de certains groupes de défense de l'environnement locaux, mais également en collaboration et en consultation avec ces groupes, que le ministère de l'Environnement considère comme des intervenants et des partenaires importants dans la promotion d'une saine gestion environnementale. On attendait le programme de classification des eaux depuis un certain temps, si bien que quelques années avant l'entrée en vigueur du Règlement, certains groupes de citoyens à la défense de l'environnement avaient reçu un financement substantiel provenant des Fonds en fiducie pour l'environnement pour qu'ils puissent assurer une surveillance de la qualité de l'eau dans différents réseaux riverains dans le but de recueillir des données de référence scientifiques qui serviraient à déterminer dans quelle catégorie (A, B ou C) devaient être classées les différentes parties d'un cours d'eau. Par exemple, l'Association de la rivière Nashwaak a reçu un montant de 89 000 \$ provenant des Fonds en fiducie pour l'environnement en juillet 2001.

Dans sa déclaration à l'Assemblée législative du 18 mai 2000, un membre du gouvernement témoignait de la prolongation de l'échéancier du *Règlement sur la classification des eaux* et de la relation avec les groupes d'intervenants :

« Un autre exemple de consultation poussée en prévision d'un nouveau règlement est celui du projet de règlement sur la classification des eaux. En 1995, un document de travail sur le projet de classification des eaux a été distribué à 52 intervenants. Environ 45 réunions ont été tenues avec les diverses associations intéressées. Il y a eu aussi 13 journées portes ouvertes dans la province pour informer le public de la classification des eaux. En 1999, un aperçu du projet de règlement sur la classification des eaux a été distribué à 80 intervenants et à 55 groupes de protection des bassins hydrographiques. En plus de la consultation, qu'a menée le ministère en question, les groupes de protection des bassins hydrographiques ont mené de leur côté des consultations importantes avec l'aide de fonctionnaires du ministère. Ces consultations comportaient des journées portes ouvertes, des assemblées publiques et la rédaction de bulletins. »

Le 22 novembre 2000, le ministre de l'Environnement a affirmé à l'Assemblée législative :

« Le gouvernement prévoit aussi examiner dans un proche avenir le projet de règlement sur la classification des eaux, qui énoncera des objectifs et des normes pour toutes les

masses d'eau. En prévision du règlement en question, de nombreux groupes locaux de protection des bassins hydrographiques partout dans la province ont déjà entrepris un recensement des données sur la qualité de l'eau, avec le soutien du Fonds en fiducie pour l'Environnement du Nouveau-Brunswick et l'aide technique du personnel de mon ministère. »

Au moment de son entrée en vigueur, tout laissait croire que le *Règlement sur la classification des eaux* de la province, un document de 24 pages, était complet et parfaitement au point, tant au plan administratif que juridique. Le ministère de l'Environnement a créé un module de formation pour guider les groupes dans le processus d'obtention d'une classification pour un cours d'eau qui les intéressait. Ces publications arborant un logo officiel indiquaient aux groupes intéressés à quel endroit ils pouvaient se procurer le formulaire que le Ministère avait créé en janvier 2002 pour effectuer une demande de classification. Elles fournissaient également des renseignements supplémentaires et de l'aide pour demander du financement afin de mener les essais scientifiques requis pour déterminer la qualité d'un cours d'eau sur une période de temps étendue, si cela n'avait pas déjà été fait (comme c'était le cas pour la rivière Nashwaak). Par la suite, 19 demandes de classification ont été reçues de groupes de partout dans la province.

L'Association du bassin versant de la Nashwaak, intéressée et active dans le dossier depuis le début, a été parmi les premières associations à avoir terminé les nombreux travaux requis et à présenter une demande de classification accompagnée d'un grand nombre de documents détaillés à l'appui. Cette demande semblait en tous points atteindre les exigences du Règlement et du Ministère. Il est vrai qu'il y a beaucoup d'échanges entre le Ministère et l'Association du bassin versant de la Nashwaak puisque divers aspects de la proposition, entre autres questions, sont discutés et examinés. Cela dit, notre enquête démontre que le ministère de l'Environnement disposait de tout ce dont il avait besoin pour traiter la demande de classification de l'Association, et ce, au plus tard en 2003.

Compte tenu de leur relation de longue date, le Ministère et l'Association ont continué de correspondre au sujet d'un grand nombre de questions liées aux politiques environnementales en général et à la rivière Nashwaak en particulier. L'Association a continué de tenir des réunions et de produire des rapports, mais du point de vue du *Règlement sur la classification des eaux*, il ne semble pas que la demande de classification de l'Association était incomplète ou nécessitait des démarches supplémentaires. Les documents consultés ne démontrent pas que le Ministère ait communiqué avec l'Association pour lui indiquer que sa demande était incomplète ou inadéquate. D'ailleurs, à un certain point, le Ministère a commencé à parler, tant à l'interne qu'auprès du grand public, de cours d'eau qui étaient classés « à titre provisoire ». Bien que le Règlement ne mentionne pas une telle possibilité, l'utilisation de cette expression dans ce contexte suggérait à tout intervenant dans cette affaire que la classification officielle n'était qu'une question de temps. Dans le document « Guide pour l'intégration de la classification des eaux dans le processus de planification » publié en juillet 2009, le Ministère fait référence à des cours d'eau classés « à titre provisoire » et informe les organismes de planification qu'ils doivent en tenir pleinement compte.

Pour résumer la situation en 2003 : l'Association du bassin versant de la Nashwaak avait une relation continue avec le Ministère depuis un grand nombre d'années. L'Association avait reçu des dizaines de milliers de dollars du Fonds en fiducie pour l'environnement afin de mener des essais détaillés sur la qualité de l'eau pendant plusieurs années. Elle avait tenu des réunions publiques, produit un grand nombre de rapports détaillés et correspondu et tenu des rencontres régulièrement avec les

représentants du Ministère. À l'aide des documents fournis par le Ministère, les membres de l'Association ont investi beaucoup d'heures bénévolement pour préparer une demande de classification du bassin hydrographique de la Nashwaak en vertu du Règlement 2002-13 en vigueur dans la province. Ils ont fait tout ce travail en étant tout à fait sûrs que leur demande était complète et acceptable et qu'elle serait dûment prise en considération par le Ministère. En aucun cas on ne les a informés que leur demande était, de quelque façon que ce soit, erronée ou incomplète. On ne leur a jamais dit que leur demande avait été rejetée ni précisé les motifs d'un refus pour leur donner l'occasion de faire appel de la décision. Au contraire, on leur a donné toutes les raisons de croire que leur demande serait officiellement acceptée le moment venu.

ÉCHEC IMMÉDIAT DU RÈGLEMENT 2002-13

Il est difficile de déterminer ce qui s'est produit par la suite au sein du Ministère, et les années qui se sont écoulées ainsi que la nature des enjeux ne font qu'embrouiller davantage les possibles explications. Cependant, il y a des faits dont on ne peut douter. Notamment, le fait qu'après l'entrée en vigueur du Règlement 2002-13, pas un seul cours d'eau pour lequel le Ministère a reçu une demande de classification n'a été classé par le ministre en vertu de l'article 3 du Règlement. Rien ne permet de conclure que cette situation a été causée par un manquement de la part des groupes qui ont soumis une demande. Au contraire, ceux-ci ont coopéré tout au long du processus, en cherchant d'abord à obtenir des clarifications sur ce qu'ils devraient faire, puis en demandant au Ministère pourquoi leur demande de classification n'a pas été traitée. Les explications du Ministère au fil des ans sont demeurées vagues, peut-être à cause d'une incertitude au Ministère, peut-être à cause d'une réticence des employés à divulguer des renseignements qu'on leur avait demandé de garder confidentiels sur avis juridique, ou peut-être à cause de la réticence du Ministère à admettre une erreur. Différentes déclarations ont été faites à différents moments et des échéanciers différents ont également été donnés.

Le 6 juin 2006 à l'Assemblée législative, le ministre de l'Environnement a déclaré :

« Le Règlement sur la classification des eaux établi en vertu de la Loi sur l'assainissement de l'eau est entré en vigueur le 1^{er} mars 2002. Ce règlement fixe des objectifs et normes pour toutes les étendues d'eau de la province. Le règlement encadre la protection de la qualité de l'eau et la classification des étendues d'eau de la province. Il fournit également un cadre et un processus de participation pour les intervenants qui contribuent à la définition des objectifs de qualité de l'eau. »

Bien que cette déclaration soit en principe exacte, le Règlement 2002-13 n'avait en réalité produit aucun résultat mesurable en 2006. Pas un seul cours d'eau n'avait été classé, malgré les nombreuses demandes reçues.

POSSIBLES LACUNES JURIDIQUES : LA LÉGISLATURE MODIFIE LA LOI SUR L'ASSAINISSEMENT DE L'EAU

La principale explication de l'échec du Ministère à classer les cours d'eau demandés serait que le Règlement ne confère pas le pouvoir juridique nécessaire. Cette raison a été donnée dans différents contextes publics. Il est clair qu'à un certain point, la problématique du pouvoir conféré par la Loi pour mettre en application la réglementation a été soulevée, et le dossier a été transmis au Cabinet du procureur général aux fins d'avis. Ces préoccupations ont été notées par les employés du ministère de l'Environnement à de multiples occasions. Il convient de souligner que si, comme certaines personnes

l'affirmation, une erreur a été commise dès le début en 2002, cette erreur n'a pas été clairement identifiée. La procédure normale suivie pour tout règlement depuis de nombreuses années est de faire rédiger le projet de loi par des experts de la Direction des services législatifs du Cabinet du procureur général. La procédure normale pour tout nouveau règlement comprend une analyse juridique effectuée par des experts afin de confirmer que la *Loi* sur laquelle le règlement s'appuie confère le pouvoir nécessaire. Soit qu'une erreur s'est produite au moment de la rédaction du projet de loi 2002-13 avant son entrée en vigueur, soit que le gouvernement a donné le feu vert à l'entrée en vigueur malgré des avis juridiques contraires. Quoi qu'il en soit, en 2007, le dossier a été transmis au Cabinet du procureur général et le ministre de l'Environnement a exprimé des réserves quant au pouvoir que lui confère la *Loi* pour mettre le règlement en application. Compte tenu de ces réserves, le Ministère s'est de nouveau tourné vers l'Assemblée législative en 2008 afin de faire modifier la *Loi sur l'assainissement de l'eau*. Le ministre a été très explicite quant aux lacunes du Règlement et a expliqué que des mesures étaient prises pour remédier à ces lacunes et qu'il n'y avait pas de changement d'orientation stratégique sous-jacent dans cette modification de la *Loi*, seulement l'établissement du pouvoir nécessaire pour mettre le programme existant en application.

Le 2 décembre 2008, le ministre de l'Environnement a déclaré à l'Assemblée législative :

« Ce qui a été porté à notre attention est que, dans la Loi sur l'assainissement de l'eau, nous n'avions pas le pouvoir nécessaire pour mettre en œuvre le programme de classification des eaux... »

Ce qu'il est important de comprendre est que, présentement, en vertu de la Loi, ni le ministre ni le gouvernement n'ont la capacité juridique d'exécuter le programme. Nous n'avons pas le pouvoir de le faire. C'est tout. La seule chose que nous demandons c'est que ce pouvoir soit officialisé ici à la Chambre pour que le Ministère et le gouvernement aient le pouvoir d'agir. C'est tout. À l'heure actuelle, par exemple, certaines activités qui ne sont pas permises se déroulent. Le ministre ne peut pas interdire ces activités, car ce ne serait pas légal. Nous pourrions et nous serions contestés devant les tribunaux. La seule chose que nous demandons est de rendre cette interdiction légale. C'est tout...

Le ministère de la Justice nous a dit : Eh bien, si vous êtes contestés en cour, il est fort probable que vous perdiez...

Il faut que j'arrive à être plus clair et mieux expliquer les choses. La classification qui est là n'est aucunement changée — pas du tout. Rien n'est changé en ce qui a trait à la classification que votre gouvernement a apportée à la Chambre en 2002. La seule chose, c'est que cela nous donne la légalité de pouvoir faire de la classification. C'est tout ; absolument rien d'autre n'a changé dans tout cela. »

Le projet de loi 9, la *Loi modifiant la Loi sur l'assainissement de l'eau*, a été présenté le 26 novembre 2008, a été lu pour la troisième fois le 3 décembre 2008 et a reçu la sanction royale le 19 décembre 2008. Cette loi accorde expressément 12 nouveaux pouvoirs de réglementation, tous directement liés au programme de classification des eaux.

APRÈS 2008 : RIEN NE CHANGE

L'adoption en 2008 de la *Loi modifiant la Loi sur l'assainissement de l'eau* n'a en rien amélioré le fonctionnement du programme de classification des eaux. À ce jour, aucune demande de classification n'a encore été approuvée.

Au lendemain de la modification de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*, certains groupes ont communiqué avec le Ministère afin d'obtenir des clarifications quant à l'état de leur demande. Le 6 janvier 2009, le président de l'Association du bassin versant de la Nashwaak a écrit au gestionnaire de la section de planification de l'eau du ministère de l'Environnement pour demander que la classification du bassin hydrographique de la Nashwaak soit finalisée. Bien que le Ministère se soit demandé à quelques reprises quels protocoles scientifiques il devrait choisir pour évaluer la qualité de l'eau, rien n'indique que la demande de l'Association du bassin versant de la Nashwaak était erronée ou n'était plus à jour. L'Association continua à tenir des réunions et à mener d'autres activités, tant de façon autonome qu'avec la collaboration du Ministère.

Depuis la modification de la *Loi* en 2008, le ministère de l'Environnement est resté en contact avec les groupes et a envisagé quelques options, dont « remanier » le règlement ou recommencer le processus en entier en procédant à des consultations générales et en tenant une série de réunions publiques afin de repenser tout le cadre réglementaire. En mars 2010, le Ministère prévoyait des modifications au Règlement qui entreraient en vigueur au mois de juin de la même année. À plusieurs reprises, le personnel a créé des échéanciers pour finaliser l'approbation des 19 demandes de classification que le Ministère a reçues de façon systémique. En 2011, le Ministère a commencé à dire que le programme de classification des eaux était « suspendu ». En septembre 2011, le ministre de l'Environnement a reconnu que certaines préoccupations à l'égard du programme persistaient, mais que le Ministère les considérait comme « une occasion plutôt qu'un obstacle ».

En mai 2012, le Ministère faisait encore une fois mention de possibles lacunes ou carences en ce qui concerne le pouvoir juridique du Règlement. À ce stade, il convient de souligner qu'aucune cour ne s'est prononcée sur le Règlement jusqu'à présent. Par conséquent, les suppositions que le Règlement serait nul ou impossible à mettre en application ne sont que des opinions pour l'instant. Ces suppositions pourraient être fondées, mais elles n'ont pas force de loi. Toute lacune juridique qui existe encore persisterait malgré les procédures normalisées de rédaction et de révision menant à l'entrée en vigueur du Règlement 2002-13 et malgré une modification de la *Loi sur l'assainissement de l'eau* en 2008 conçue expressément pour résoudre les carences de pouvoir conféré par la *Loi* observées. L'idée selon laquelle il y aurait encore des questions non résolues quant à la légalité du Règlement 2002-13, et ce, 12 ans après son entrée en vigueur, dépasse l'entendement.

La plus récente hésitation au sujet du Règlement 2002-13 ne semble pas provenir du Cabinet du procureur général, mais plutôt du ministère de l'Environnement; elle témoigne davantage d'une incertitude générale du Ministère en matière d'orientation stratégique. Il faut bien comprendre qu'à toutes les étapes du processus, les rédacteurs du Cabinet du procureur général reçoivent les instructions du Ministère en ce qui concerne l'intention de la *Loi*, du Règlement ou des modifications de ceux-ci. Le Ministère, avec son expertise stratégique, est l'architecte du projet, alors que les rédacteurs de la Direction des services législatifs du Cabinet du procureur général en sont les ingénieurs. Les préoccupations du Ministère par rapport au fait que le cadre entier du programme de classification des

eaux serait vague, difficile à traiter ou impossible à mettre en œuvre 12 ans après l'entrée en vigueur du règlement 2002-13 témoignent d'un problème plus sérieux qui ne saurait être réglé par une simple formulation juridique.

Malgré toutes ses bonnes intentions, le ministère de l'Environnement a été incapable d'établir un plan d'action clair ou de réaliser des progrès quantifiables dans ce dossier. Aujourd'hui, plus de 12 ans après que le Règlement 2002-13 ait été intégré au droit de la province du Nouveau-Brunswick et 25 ans après l'adoption de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*, la province ne dispose toujours pas d'un cadre de classification des eaux fonctionnel. Durant cette période, la province a vu six premiers ministres se succéder, en plus des nombreux changements de ministre et de sous-ministre au ministère de l'Environnement. Chacun de ces changements, en l'absence d'une orientation claire, a menacé de réduire à néant les progrès réalisés pour corriger le problème. D'ailleurs, la persistance de ce problème, année après année, fait en sorte qu'il est de plus en plus difficile pour le Ministère d'essayer de le résoudre sans risquer de se mettre dans l'embarras ou de placer le ministre dans une position gênante.

UN INQUIÉTANT EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE

Pour esquiver la question des carences du Règlement 2002-13, le Ministère s'est employé à ne pas donner l'approbation ministérielle pour les demandes de classification. L'article 3 du Règlement 2002-13 stipule (soulignement ajouté) :

Décret relatif à la classification des eaux

3 Le Ministre peut, à sa discrétion, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil et conformément au présent règlement, classifier, au moyen d'un décret relatif à la classification des eaux, l'eau d'un cours d'eau ou une partie de celle-ci au titre de l'une des catégories établies à l'alinéa 4a), c), d), e) ou f).

Le Ministère a parfois caractérisé la situation comme suit : les demandes n'ont pas été refusées, le ministre n'a tout simplement pas procédé à la classification – et il n'est pas tenu de le faire. Respectueusement, nous sommes en profond désaccord avec cette interprétation du pouvoir discrétionnaire du ministre. Lorsqu'une demande comporte des circonstances uniques ou temporaires ou des problèmes précis, il y a lieu d'avoir recours au pouvoir discrétionnaire du ministre. L'objectif du lieutenant-gouverneur en conseil en 2002 ou de l'Assemblée législative en 2008 n'était assurément pas de créer un cadre réglementaire complet qui serait invalidé par le refus général de classer les cours d'eau par le ministre de ce même Ministère qui a parrainé le projet de loi et le règlement. Cependant, en l'absence d'un programme réalisable, c'est ce qui s'est produit. Depuis 2002, aucun ministre ne s'est placé dans une situation où il pourrait avoir recours à son pouvoir discrétionnaire pour approuver les demandes en fonction de leur bien-fondé.

Nous sommes d'avis que la façon dont le pouvoir discrétionnaire a été utilisé est pernicieuse et contre-productive. Elle a contribué à l'illusion que la province possédait un programme de classification des eaux, ce qui a entraîné bon nombre d'effets préjudiciables. Cela a fait en sorte que le problème persiste, car en détournant la pression du public, le Ministère pouvait plus facilement se consacrer à d'autres priorités. De l'extérieur, l'impression qu'il ne fallait pas essayer de réparer ce qui fonctionne a été maintenue, mais l'inefficacité totale du Règlement 2002-13 est, à certains égards, pire que l'absence de réglementation. Tel un détecteur de fumée sans piles, le Règlement n'offre aucune protection et peut

nous inciter à être moins vigilants. Il donne l'impression de résoudre un problème, alors qu'en réalité, il ne fait rien de tel.

AUTRES PROBLÈMES RÉSULTANT DE L'ÉCHEC DU RÈGLEMENT 2002-13

Tandis que le Ministère continue de maintenir ce Règlement, il perpétue une situation qui présente deux grands risques. Tout règlement sur l'environnement recherche un équilibre entre les intérêts de propriétaires fonciers particuliers et ceux du grand public. Dans ses communications avec les organismes de planification, le Ministère a parlé d'« approbations provisoires » et insisté pour qu'on donne à celles-ci les mêmes effets orienteurs que les classifications ayant force de loi en vertu du Règlement. Les citoyens qui ont des ressources limitées peuvent bien croire d'emblée ce qu'on leur dit et se garder de développer leurs terres en croyant à tort qu'il serait illégal de le faire. Les entreprises commerciales ou les personnes qui disposent de ressources financières importantes seront plus portées à retenir les services d'un avocat, à évaluer la situation réelle d'un point de vue juridique (c'est-à-dire qu'aucun cours d'eau n'a été classé en vertu du Règlement) et à procéder au développement.

Finalement, il n'est pas étonnant de constater que la gestion de ce dossier a sérieusement nui à la crédibilité du Ministère et à sa capacité de travailler avec les groupes de citoyens qu'il considère comme des partenaires clés dans l'atteinte de ses objectifs en matière de protection de l'environnement. Il ne faut pas oublier que ces groupes sont pour la plupart constitués de bénévoles qui ont investi beaucoup de leur temps à effectuer de la surveillance, à tenir des réunions publiques et à rédiger des rapports dans l'unique but d'obtenir une classification et en se fiant au Ministère qui leur a donné l'assurance que leur travail n'a pas été fait en vain. Le ton de leur correspondance avec le Ministère au fil des ans témoigne d'une dégradation de la relation de confiance et de bienveillance entre ces citoyens et leur gouvernement.

NOS RECOMMANDATIONS, LA RÉPONSE DU MINISTÈRE ET LES PERSPECTIVES DE RÉOLUTION

Après avoir examiné ce dossier, le Bureau de l'ombudsman a formulé les trois premières recommandations qui suivent à l'intention du Ministère :

1. Si le Ministère a déterminé qu'il est impossible de mettre le Règlement 2002-13 en application, ce règlement doit alors être abrogé sans délai.
2. Les personnes et les groupes qui ont présenté une demande de classification doivent être informés des motifs du refus de leur demande.
3. Le site Web et les autres outils de communication du Ministère doivent refléter le fait que le Ministère ne procédera pas à la classification de cours d'eau.

Le ministère de l'Environnement a fait savoir qu'il ne souhaite pas abroger le Règlement immédiatement, car ce règlement pourrait avoir des effets résiduels sur le plan juridique en ce qui concerne la classification automatique des lacs et étangs – des plans d'eau ayant une classification unique qui ne dépend pas de l'approbation des demandes ou de l'approbation du ministre. Respectueusement, nous ne croyons pas que cette raison soit suffisante pour maintenir l'ensemble du Règlement 2002-13 en vigueur. Les étangs et les lacs ne représentent qu'une petite partie du Règlement 2002-13. Si, comme le Ministère le soutient, il est impossible de mettre le Règlement en

application tel qu'il est rédigé, les dispositions relatives à la protection des lacs et des étangs sont tout aussi inefficaces que celles qui se rapportent aux cours d'eau. Finalement, le Ministère a affirmé à plusieurs reprises que les carences du Règlement 2002-13 ne sont pas fatales pour la protection adéquate des cours d'eau, car celle-ci repose sur des dispositions beaucoup plus solides de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*. Si tel est le cas, on peut s'attendre à ce qu'il en soit de même pour les lacs et les étangs.

Lorsque notre bureau a communiqué pour la première fois avec le Ministère, ce dernier a affirmé qu'il prévoyait l'adoption d'un nouveau règlement d'ici 2016. Respectueusement, nous nous permettons de dire que ce délai est si loin qu'il ne dépasse pas le stade de souhait. Nous sommes convaincus que, depuis notre intervention, le Ministère a compris le problème et a élaboré un plan détaillé et crédible pour résoudre ce problème le plus rapidement possible et en collaboration avec les groupes d'intervenants. Il est évident que le Ministère n'a que de bonnes intentions et qu'il a cherché à obtenir des conseils dans ce dossier à maintes reprises depuis 2002. À notre avis, il ne manque qu'une forte volonté politique pour résoudre ce problème.

Il arrive un moment où un trop long retard dans la mise en œuvre des dispositions d'une loi ou d'un règlement va à l'encontre de la volonté exprimée par l'Assemblée législative ou le lieutenant-gouverneur en conseil. Aux fins de la présente enquête, notre bureau ne se prononcera pas sur le bien-fondé d'une réglementation pour la classification des eaux. Cependant, une lecture du Règlement 2002-13 montre clairement que le lieutenant-gouverneur en conseil a ordonné qu'il devait y en avoir une et qu'il a fourni des instructions détaillées quant à la façon dont elle devait être mise en application. Plus de 12 années se sont écoulées, la *Loi sur l'assainissement de l'eau* a été modifiée, mais le Règlement 2002-13 ne demeure qu'un mirage qui trompe les personnes qui s'y conforment à leur détriment. L'historique de ce dossier nous conduit à la conclusion que l'Assemblée législative doit s'intéresser davantage à ce problème si elle souhaite que la province du Nouveau-Brunswick possède un programme de classification des eaux efficace plutôt qu'illusoire.

En ce qui concerne les autres ministères du gouvernement, nous formulons les recommandations suivantes selon les résultats de notre enquête sur le Règlement 2002-13 :

1. Lorsqu'un ministère est incertain du pouvoir conféré par une mesure législative, il devrait obtenir des clarifications précises auprès du Cabinet du procureur général avant de fixer la date d'entrée en vigueur de la mesure.
2. Un règlement ne doit pas entrer en vigueur avant que le ministère responsable de sa mise en application soit certain que ses dispositions sont suffisamment claires, réalisables et applicables.
3. Les nouveaux cadres réglementaires doivent être accompagnés de résultats clairs et mesurables afin que l'on puisse évaluer leur efficacité.
4. Le pouvoir discrétionnaire du ministre ne devrait pas être utilisé pendant une période prolongée et de façon générale pour invalider un règlement. Il est préférable de retarder l'entrée en vigueur ou, s'il est trop tard, d'abroger le règlement. Cette solution permet d'avoir une communication plus ouverte avec le public, de réduire les risques d'une réglementation trompeuse ou nuisible et de favoriser une résolution rapide du problème.