



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy, the Environment and Natural Resources

Chair:
The Honourable NICHOLAS W. TAYLOR

Thursday, November 29, 2001

Issue No. 19

First meeting on:

Bill C-33, An Act respecting the water resources of
Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to
make consequential amendments to other Acts

INCLUDING:
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budgets)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Président:
L'honorable NICHOLAS W. TAYLOR

Le jeudi 29 novembre 2001

Fascicule n° 19

Première réunion concernant:

Le projet de loi C-33, Loi concernant les ressources en
eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du
Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence

Y COMPRIS:
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budgets)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL
RESOURCES

The Honourable Nicholas W. Taylor, *Chair*

The Honourable Mira Spivak, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	Eyton
Banks	Finnerty
Buchanan, P.C.	Kelleher, P.C.
* Carstairs, P.C.	Kenny
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Christensen	(or Kinsella)
Cochrane	Sibbeston

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette (*November 21, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES
RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable Nicholas W. Taylor

Vice-présidente: L'honorable Mira Spivak

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Eyton
Banks	Finnerty
Buchanan, c.p.	Kelleher, c.p.
* Carstairs, c.p.	Kenny
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Christensen	(ou Kinsella)
Cochrane	Sibbeston

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette (*le 21 novembre 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, November 27, 2001:

The Honourable Senator Adams, moved, seconded by the Honourable Senator Watt:

That the Bill C-33, An Act respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other Acts, be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 27 novembre 2001:

L'honorable sénateur Adams, propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt :

Que le projet de loi C-33, Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 29, 2001

(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources met at 9:37 a.m. this day, in Room 257 East Block, the Chair, the Honourable Nicholas W. Taylor, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Banks, Buchanan, P.C., Christensen, Cochrane, Finnerty, Kelleher, P.C., Kenny, Sibbeston, Spivak and Taylor (11).

Other senators present: The Honourable Senators Johnson, Rivest and Watt (3).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Lynne Myers, Research Officer and Mary Hurley.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 27, 2001, the committee proceeded to study Bill C-33 (See Issue No.19, Thursday, November 27, 2001 for full text of the Order of Reference).

WITNESSES:

From the Department of Indian and Northern Affairs Canada:

Will Dunlop, Director, Resource Policy and Transfers Directorate;

Ron Bailey, Lands Specialist, Resource Strategies;

Brian Gibson, Senior Advisor, Offshore Waters, Land and Water Management Division;

Mary Douglas, Legal Counsel.

From the Government of Nunavut:

Lois M. Leslie, Senior Legal Counsel.

From Nunavut Tunngavik Inc.:

John Merritt, Legislative Counsel;

Kathleen Tagoona, Ottawa Liaison Coordinator.

From the Nunavut Water Board:

Thomas Kudloo, Chair;

Philippe di Pizzo, Executive Director;

William A. Tilleman, Legal Counsel.

From the Mining Association of Canada:

Michael Hardin, General Counsel and Corporate Secretary;

Pierre Gratton, Vice-President, Public Affairs and Communications.

The witnesses made a presentation and answered questions.

The Honourable Senator Kenny moved — That no votes or decisions will be taken on Bill C-33, An Act respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other Acts by the committee at this meeting.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2001

(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 h 37, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nicholas W. Taylor (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Banks, Buchanan, c.p., Christensen, Cochrane, Finnerty, Kelleher, c.p., Kenny, Sibbeston, Spivak et Taylor (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Johnson, Rivest et Watt (3).

Également présentes: Lynne Myers, attachée de recherche, et Mary Hurley, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 27 novembre 2001, le comité étudie le projet de loi C-33 (le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 19 du jeudi 27 novembre 2001).

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:

Will Dunlop, directeur, Direction de la politique des ressources et des transferts;

Ron Bailey, spécialiste des terres, Stratégies relatives aux ressources;

Brian Gibson, conseiller principal, Secteur marin, Division de la gestion des terres et des eaux;

Mary Douglas, conseillère juridique.

Du gouvernement du Nunavut:

Lois M. Leslie, conseillère juridique principale.

De Nunavut Tunngavik Inc.:

John Merritt, conseiller législatif;

Kathleen Tagoona, coordonnatrice des activités à Ottawa.

De l'Office des eaux du Nunavut:

Thomas Kudloo, président;

Philippe di Pizzo, directeur général;

William A. Tilleman, conseiller juridique.

De l'Association minière du Canada:

Michael Hardin, conseiller et secrétaire général;

Pierre Gratton, vice-président, Affaires publiques et communications.

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Kenny propose — Que le comité, au cours de cette réunion, ne vote pas ou ne prenne aucune décision à propos du projet de loi C-33, Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence.

After debate, it was adopted.

At 11:48 a.m., the committee suspended.

At 12:40 p.m., the committee resumed.

The Nunavut Tunngavik, Inc., the Government of Nunavut and the Mining Association of Canada submitted a brief.

At 1:30 p.m., It was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Après débat, la motion est adoptée.

À 11 h 48, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 40, le comité reprend ses travaux.

Les représentants de Nunavut Tunngavik Inc., du gouvernement du Nunavut et de l'Association minière du Canada déposent un mémoire.

À 13 h 30, il est convenu — Que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 29, 2001

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee was authorized by the Senate on March 1st, 2001, to examine such issues as may arise from time to time relating to energy, the environment and natural resources.

Pursuant to section 2:07 of the Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees, the budget application submitted was printed in the Journals of the Senate of March 29, 2001. On April 3, 2001, the Senate approved the release of \$162 820 to the Committee. The Senate subsequently approved the release of an additional \$125 000 to the Committee on June 12, 2001.

The report of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration recommending the release of additional funds is appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

NICHOLAS W. TAYLOR

Chair

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, November 29, 2001

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2002 for the purpose of its Special Study of issues as may arise from time to time relating to energy, the environment and natural resources, including the continuation and completion of the study on Nuclear Reactor Safety. The Committee recommends the release of the following additional funds:

Professional and Other Services	\$ 15,300
Transportation and Communications	\$ 116,920
Other Expenditures	\$ <u>250</u>
TOTAL	\$ 132,470

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité fut autorisé par le Sénat le 1^{er} mars 2001 à étudier les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant à l'énergie, à l'environnement et aux ressources naturelles.

Conformément à l'article 2:07 des Directives régissant le financement des comités du Sénat, la demande de budget présentée a été imprimée dans les journaux du Sénat le 29 mars 2001. Le 3 avril 2001, le Sénat a approuvé un déblocage de fonds de 162 820 \$ au comité. Le 12 juin 2001, un déblocage additionnel de fonds de 125 000 \$ a été approuvé par le Sénat.

Le rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration recommandant un déblocage additionnel de fonds est annexé au présent rapport.

Respectueusement soumis,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 29 novembre 2001

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 aux fins de leur Étude spéciale sur les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant à l'énergie, à l'environnement et aux ressources naturelles en général, notamment l'étude sur la sécurité des réacteurs nucléaires. Le Comité recommande le déblocage des fonds supplémentaires suivants :

Services professionnels et autres	15 300 \$
Transports et communications	116 920 \$
Autres dépenses	<u>250 \$</u>
TOTAL	132 470 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 29, 2001

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources to which was referred Bill C-33, respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:37 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nicholas W. Taylor (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources will now come to order. Our first witnesses this morning are Mr. Dunlop, Mr. Gibson and Ms Douglas from the Department of Indian and Northern Affairs.

Mr. Dunlop, please proceed.

Mr. Will Dunlop, Director, Resource Policy and Transfers Directorate, Department of Indian and Northern Affairs: With me today are, Brian Gibson, our water policy specialist who helped us in the design of the bill, and Mary Douglas, our legal counsel. I was responsible for the creation of the implementation legislation for the different northern land claims settlements.

It has taken us some time to bring Bill C-33 before you. We have had a number of rolling drafts of the bill, which we have developed over the last eight years. The important point I would like to make is that the bill implements a number of the obligations that we have in articles 10 and 13 of the Nunavut Land Claims Settlement to create the legislation for the Nunavut Water Board and the Surface Rights Tribunal. We believe that we have met that obligation.

This bill will create certainty about the mandates and the responsibilities of these two institutions. It will be of value to the people of Nunavut, the users of both systems and the board and the tribunal. I will now answer your questions.

Senator Cochrane: This bill has been eight years in the making. We have had bills related to this issue that have died on the Order Paper; Bill C-51 was presented to us in June 1996, and Bill C-62 in December 1998. It is December once again and I have to wonder why Bill C-33 before us again. Is there an urgency attached to this bill?

Mr. Dunlop: We would have preferred to have the bill enacted by July 1996, which was the original obligation in the land claim. We had two years to create the proposed legislation, and we failed to do so; we did not get it in on time. Hence, it died on the Order Paper when the election was called.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2001

Le Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-33, Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 37 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Nicholas W. Taylor (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Nos premiers témoins de ce matin sont M. Dunlop, M. Gibson et Mme Douglas du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Monsieur Dunlop, la parole est à vous.

M. Will Dunlop, directeur, Direction de la politique des ressources et des transferts, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: À mes côtés se trouvent Brian Gibson, le spécialiste de la politique de l'eau qui nous a aidés à élaborer le projet de loi et Mary Douglas, la conseillère juridique. J'ai pour ma part été chargé des dispositions législatives de mise en oeuvre des divers règlements des revendications territoriales dans le Nord.

Nous avons mis un certain temps avant de soumettre le projet de loi C-33. Au fil des huit dernières années, le projet de loi est passé par quelques versions provisoires. Ce qu'il importe de dire, c'est que le projet de loi donne suite à un certain nombre d'obligations qui nous échoient en vertu des articles 10 et 13 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut relativement à l'adoption de dispositions législatives pour l'Office des eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface. Nous croyons avoir respecté cette obligation.

Le projet de loi établira de façon certaine les mandats et les responsabilités de ces deux institutions. À ce titre, il sera précieux pour les habitants du Nunavut, les utilisateurs des deux systèmes de même que pour l'Office et le Tribunal. Je vais maintenant répondre à vos questions.

Le sénateur Cochrane: On a mis huit ans à accoucher du projet de loi. Des projets de loi consacrés à ces questions sont morts au *Feuilleton*: le projet de loi C-51 nous a été présenté en juin 1996, et le projet de loi C-62, en décembre 1998. Nous sommes de nouveau en décembre et je me demande pourquoi le projet de loi C-33 se trouve devant nous une fois de plus. Y a-t-il péril en la demeure?

M. Dunlop: Nous aurions préféré que le projet de loi entre en vigueur en juillet 1996, conformément à l'obligation initiale définie dans le règlement des revendications territoriales. Nous disposions de deux ans pour élaborer le projet de loi, et nous avons échoué. Nous ne sommes pas parvenus à y mettre la dernière main à temps. Le projet de loi est donc mort au *Feuilleton* au moment du déclenchement des élections.

We spent the intervening year improving that bill and then we had Bill C-62. It was introduced in the other place and it died on the Order Paper when the election was called.

Senator Cochrane: Why were these earlier bills not adopted? What was in them? What are the strengths and weaknesses of Bill C-33 in relation to these other bills that were not passed?

Mr. Dunlop: There were major and minor changes numbering about 100 from the time of Bill C-51. We have gone through a somewhat unique exercise in the past year. At the request of Nunavut Tunngavik Incorporated, (NTI), we used the process of an independent facilitator, who was chosen by consensus of the three parties, NTI, the Government of Nunavut and us. We had eight outstanding issues where we still had differences of opinion as to the approach to the bill. Each of us made our positions known to the facilitator, and he gave each of the three parties a report. We adopted seven of those recommendations for inclusion in the bill. We feel that the recommendations make for a better bill.

Senator Cochrane: Have you have been in discussions with the people of Nunavut? Are they pleased with the bill?

Mr. Dunlop: Some are and some are not.

Senator Cochrane: We have heard that the absence of legislation has caused uncertainty in Nunavut. I realize that the absence of legislation makes the tribunal and the board's decision particularly vulnerable to legal challenges. Perhaps you can cite one or two specific examples where their work was, or could have been, impeded by this legislative void.

Mr. Dunlop: A number of the examples that I have are anecdotal, because they stem from personal communications. I suggest that the witnesses from the Mining Association of Canada may have better examples for you as they made a particularly adept presentation at the standing committee in the other place. Certainly they will give you some clear examples.

The void in the legislation serves no one: not the users of the water management regime, not anyone who will file a dispute with the surface rights tribunal, and not the regulators. Any dispute on the interpretation of licensing, for example, becomes a question of enforcement or inspection.

Senator Banks: I sat in a committee last night that also deals with water issues and we heard some testimony that surprised some of us. We always assumed that water in Canada was pristine. We have now come to know that it is not so. We have also learned that it is finite, whereas we used to regard it as infinite. These are certainly facts that you are well aware of.

Nous avons consacré l'année suivante à l'amélioration du projet de loi, et le projet de loi C-62 est venu couronner nos efforts. Il a été déposé à l'autre endroit et il est mort au *Feuilleton* au moment du déclenchement des élections.

Le sénateur Cochrane: Pourquoi les projets de loi antérieurs n'ont-ils pas été adoptés? Que contenaient-ils? Quels sont les points forts et les points faibles du projet de loi C-33 par rapport aux projets de loi qui n'ont pas été adoptés?

M. Dunlop: Par rapport au projet de loi C-51, on a adopté environ 100 modifications majeures et mineures. Au cours de la dernière année, nous nous sommes livrés à un exercice relativement unique. À la demande de Nunavut Tunngavik Incorporated, (NTI), nous avons fait appel à un facilitateur indépendant, choisi par les trois parties, NTI, le gouvernement du Nunavut et nous. Relativement à la façon d'aborder le projet de loi, il restait huit questions à propos desquelles nous avons des divergences d'opinion. Les trois parties ont fait valoir leurs points de vue auprès du facilitateur, et il a remis un rapport à chacune. Sept des recommandations issues du processus ont été incluses dans le projet de loi. Nous avons le sentiment que ces recommandations ont eu pour effet d'améliorer le projet de loi.

Le sénateur Cochrane: Avez-vous eu des discussions avec les résidents du Nunavut? Sont-ils heureux du projet de loi?

M. Dunlop: Certains le sont, d'autres ne le sont pas.

Le sénateur Cochrane: On nous a dit que l'absence de dispositions législatives avait entraîné de l'incertitude au Nunavut. Je me rends compte que l'absence de dispositions législatives fait en sorte que les décisions du Tribunal et de l'Office sont particulièrement vulnérables à des contestations judiciaires. Peut-être pourriez-vous citer un ou deux exemples précis de cas où les travaux de ces organismes ont été ou auraient pu être freinés par ce vide législatif.

M. Dunlop: Les quelques exemples que je pourrais vous donner sont anecdotiques puisqu'ils résultent de communications personnelles. À mon avis, les témoins de l'Association minière du Canada auront peut-être de meilleurs exemples à vous donner: en effet, ils ont présenté un témoignage particulièrement convaincant au comité permanent de l'autre endroit. Ils seront certainement en mesure de vous fournir certains exemples clairs.

Le vide législatif ne sert les intérêts de personne, ni ceux des utilisateurs du régime de gestion des eaux, ni ceux des personnes qui soumettent un différend au Tribunal des droits de surface, ni ceux des organismes de réglementation. Tout désaccord concernant l'interprétation de la délivrance de permis, par exemple, est sujet à l'exécution ou à l'inspection.

Le sénateur Banks: Hier soir, j'ai siégé à un comité qui s'occupe aussi des questions liées à l'eau, et nous avons entendu des témoignages qui nous ont surpris. Nous avons toujours tenu pour acquis que les eaux canadiennes étaient limpides. Nous comprenons aujourd'hui qu'il n'en est rien. Nous savons maintenant que la ressource est «limitée», alors que nous l'avions toujours crue illimitée. Vous êtes certainement au courant.

Each time the words “licensing of water” come up, people pay attention. There are certain rights provided in the agreement while recognizing that water remains a right of the Crown. Current licensing rights are limited to industrial use and municipal use, if I am not mistaken.

Do you anticipate any kind of water use beyond what would be called “commercial,” that is to say, the removal of bulk water to put into containers to sell anywhere or for any purpose other than normal municipal or industrial use? Selling water would be the colloquial way to describe what I am talking about. Is there anything, in your knowledge, that would apply to that particular use of water?

There are references in the agreement to two types of licences. It is left to the regulations to determine the specifics of licence types A and B. Could you tell us what is anticipated in the descriptions of an A licence and a B licence, and what they will allow?

Do you think it would be better if the descriptions of A and B licences were contained in the bill, rather than in the regulations?

Mr. Dunlop: I will answer your second question first, and I will ask Mr. Gibson to explain type A and B licences and the regulations. Upon enactment of the bill, the regulations, which exist today in the Northwest Territories, become the regulations for Bill C-33. The regulations will become effective on the same day as the enactment of the legislation. In the regulations, you will find the delineation of A and B licences.

In response to your second question on bulk water, we know of no interest, no applications, no proposals and no projects for bulk export, bulk sale or bulk removal from any of the three Northern Territories.

Senator Banks: In your view, would the licences that are in the act and in the regulations that will become part of the act permit such an activity?

Mr. Dunlop: It would be an application to use water. It would be a major application and therefore would qualify as a type A licence application.

Any licence of that nature that arrived before the minister would not be approved. Our department is in communication with the three Northern governments and the three Northern premiers to adopt a consensus approach to dealing with bulk water. The minister has written to Premiers Duncan, Kakfwi and Okalik. Each of those governments has signed-on and shown its approval at the Canadian Council of Ministers of the Environment on the overall Canadian policy of restricting bulk removal. Our discussions with them concern how we want to do it. That is not what this bill is about. This bill is about underpinning the Nunavut Water Board. We are prepared to signal to the water board not to waste anyone’s time dealing with that kind of an application, because such a licence would never be approved.

Chaque fois que les mots «délivrance de permis d’utilisation des eaux» sont utilisés, on tend l’oreille. Dans l’accord, on reconnaît un certain droit, tout en reconnaissant que l’eau demeure la propriété de la Couronne. Si je ne m’abuse, les permis actuels se limitent aux utilisations industrielles et municipales.

Prévoyez-vous d’autres types d’utilisation des eaux que nous qualifierions de «commerciaux», c’est-à-dire le prélèvement d’eau en vrac qui serait placée dans des conteneurs pour être vendue ailleurs ou des formes d’utilisation autres que les utilisations municipales ou industrielles habituelles? On pourrait, pour décrire de façon simple le problème que j’aborde, parler de vente d’eau. À votre connaissance, y a-t-il quoi que ce soit qui concerne cette forme d’utilisation de l’eau?

Dans l’accord, on fait référence à deux types de permis. Ce sont les règlements qui détermineront les détails des permis de types A et B. Pouvez-vous nous donner une idée de ce que l’on entend trouver dans les permis A et B de même que des utilisations qu’ils autoriseront?

À votre avis, vaudrait-il mieux que la description des permis A et B figure dans le projet de loi plutôt que dans son règlement d’application?

M. Dunlop: Je vais répondre à votre deuxième question d’abord, puis je vais demander à M. Gibson d’expliquer les permis A et B de même que la réglementation qui s’y rapporte. L’entrée en vigueur du projet de loi, les règlements qui s’appliquent aujourd’hui dans les Territoires du Nord-Ouest deviendront les règlements d’application du projet de loi C-33. Les règlements entreront en vigueur en même temps que le texte de loi. Vous trouverez dans les règlements la définition des permis A et B.

Pour répondre à votre deuxième question au sujet de l’eau en vrac, il n’y a eu, à notre connaissance, aucune manifestation d’intérêt, aucune demande, aucune proposition ni aucun projet visant l’exportation, la vente ou le prélèvement d’eau de l’un ou l’autre des trois territoires nordiques.

Le sénateur Banks: À votre avis, les permis définis dans la loi et le règlement qui viendra s’y greffer autoriseraient-ils une telle activité?

M. Dunlop: On aurait affaire à une demande d’utilisation de l’eau. Il s’agirait d’une demande majeure qui s’appliquerait aux permis de type A.

Le ministre n’approuverait aucun permis de cette nature. Notre ministère est en communication avec les trois gouvernements du Nord, et les trois premiers ministres des Territoires ont adopté une approche consensuelle du traitement de l’eau en vrac. Le ministre a écrit aux premiers ministres Duncan, Kakfwi et Okalik. Au Conseil canadien des ministres de l’Environnement, ces trois gouvernements ont avalisé et approuvé la politique canadienne globale visant la limitation des prélèvements massifs d’eau. Les pourparlers que nous avons eus avec eux portent sur les moyens d’y parvenir. Ce n’est pas ce dont il est question dans le projet de loi. Ce dernier jette les bases de l’Office des eaux du Nunavut. Nous sommes disposés à indiquer à l’Office de ne pas perdre de temps à étudier ce genre de demande, étant donné qu’un tel permis ne serait jamais approuvé.

I would like to discuss the differences between type A type B licences.

Mr. Gibson: Do you want more detail?

Senator Banks: I would, in the most general way, please.

Mr. Gibson: The regulations currently in existence in the Northwest Territories will be applied in Nunavut upon enactment of the new bill. What they do is list a set of criteria for purposes of undertakings. We have industrial, municipal, power, mining, milling, agricultural, recreational and a catchall miscellaneous undertakings.

With respect to each of those undertakings, there are sets of criteria in the regulations. For instance, if the amount of water you want to use is below a certain threshold, you will not need a licence at all. Less than 100 cubic metres would require a type B licence. If it is more than a certain threshold, a type A licence will be required.

There are also criteria dealing with deposits of waste, because this legislation also deals with that issue. Is that sufficient?

Senator Banks: It is. Thank you. Am I correct in assuming that whether there will be bulk commercial sale-type removal of water will depend on the pleasure of the minister?

Mr. Dunlop: No. The water management regime has two partners. One is the licensing Nunavut Water Board, and the second is the minister. That is for a major licence. That is a type A licence. They would issue the licence but the approval of the minister would be required to validate it.

The Chairman: Just to clarify: it is a two-key approach and both have to agree, otherwise water cannot be exported. However, if they both agree water could be exported?

Mr. Dunlop: That is correct.

Senator Spivak: I was at the same meeting with Senator Banks and heard some very troubling testimony from two people who were well known in the field of trade law. They suggested that any commercial use of water might trigger a difficult situation. That is, you could be liable for compensation by refusing to support a bulk water demand, because once water is put into commercial service, there is no going back. It cannot be reversed.

You have outlined what has to happen to refuse that kind of suggestion. Who knows what the legalities might be? I want to know how those regulations could be changed. Could they be changed without the approval of Parliament? That is my key question. If they can, you could get into a situation without your knowing it. As you know, in some places there is great pressure for water export.

J'aimerais maintenant discuter des différences entre les permis de types A et B.

M. Gibson: Souhaitez-vous avoir plus de détails?

Le sénateur Banks: Oui, mais de la façon la plus générale possible, s'il vous plaît.

M. Gibson: Les règlements qui s'appliquent aujourd'hui dans les Territoires du Nord-Ouest s'appliqueront au Nunavut au moment de l'entrée en vigueur du texte de loi. Dans ces règlements, on énumère une série de critères applicables aux entreprises. Ils portent sur les utilisations industrielles, municipales, hydroélectriques, minières, forestières, agricoles et récréatives, sans oublier une catégorie fourre-tout concernant des utilisations diverses.

En ce qui concerne chacune de ces entreprises, on retrouve dans les règlements des séries de critères. Si, par exemple, la quantité d'eau que vous souhaitez utiliser est inférieure à un certain seuil, vous n'aurez même pas besoin de permis. Les utilisations de moins de 100 mètres cubes exigent un permis de type B. Au-delà d'un certain seuil, un permis de type A s'impose.

Des critères s'appliquent également aux dépôts de déchet, la réglementation portant aussi sur cette question. Ces renseignements sont-ils suffisants?

Le sénateur Banks: Oui. Je vous remercie. Ai-je raison de penser que l'approbation de projets de prélèvement massif d'eau de type commercial sera laissée à la discrétion du ministre?

M. Dunlop: Non. Il y a deux partenaires dans le régime de gestion des eaux. L'un est l'Office des eaux du Nunavut, l'autre, le ministre. Ce que je dis s'applique aux permis majeurs, c'est-à-dire les permis de type A. L'Office délivrerait le permis, et ce dernier devrait être validé par le ministre.

Le président: Un mot de clarification: il s'agit d'une approche en deux temps, et les deux partenaires doivent être d'accord, sinon l'eau ne pourrait être exportée. S'ils sont tous les deux d'accord, on pourrait le faire, n'est-ce-pas?

M. Dunlop: Oui.

Le sénateur Spivak: J'ai assisté à la même réunion que le sénateur Banks, et nous avons entendu un témoignage des plus troublants de la part de deux personnes qui connaissent bien le domaine du droit commercial. Elles ont laissé entendre que l'utilisation de l'eau à des fins commerciales pourrait déclencher une situation difficile. En refusant d'approuver une demande de prélèvement massif d'eau, on serait peut-être tenu de verser une compensation: une fois l'eau assujettie à la logique commerciale, on ne pourra plus faire marche arrière. On ne pourra revenir sur la décision.

Vous avez indiqué comment on devra s'y prendre pour rejeter ce genre de demande. Qui était au courant des détails juridiques? Je tiens à savoir comment les règlements pourraient être modifiés. Pourraient-ils l'être sans l'approbation du Parlement? C'est ma question principale. Le cas échéant, nous pourrions à notre insu nous retrouver face à un problème. Comme vous le savez, les pressions qui s'exercent en faveur de l'exportation de l'eau sont, à certains endroits, très fortes.

Mr. Dunlop: Senator Spivak, the regulations can be changed without going through Parliament. Regulation goes through publication in the *Canada Gazette*. There is a series of public hearings, and then you make your case to the Governor in Council that changes to regulations should or should not occur. My point is that we will not get to regulations because there will not be an export. Whether someone suggests that the use of water or its export or sale is a commercial use or not is beside the point. There is no right to use water, other than the exclusive rights settled in the land claim of the Inuit, to have exclusive right to use water on water flowing through their land. There is no right for someone else to have water in Nunavut. They have a right to apply; that is all. They do not have a right to water.

Senator Spivak: I am not a trade lawyer.

Senator Johnson: Article 20.2.2 states:

the DIO shall have the exclusive right to the use of water on, in, or flowing through Inuit Owned Lands.

These lands make up 20 per cent of Nunavut. In your view, is there a conflict between this article of the Nunavut Land Claim Agreement, ratified in 1993, and section 82(1)(m)(i) of the bill? Is there a reason this has been left unresolved despite the concerns of the Nunavut government and the DIO and NTI? Does this relate to the issue they are talking about in terms of bulk water?

Mr. Dunlop: I anticipated that you might ask that question after enjoying your speech earlier in the week where you made that point. The exclusive right to use water does not take with it an exemption from paying a fee. Water in Nunavut, Northwest Territories and Yukon vests in Her Majesty in Right of Canada. We reserve the right to charge a fee for the use of water. It does not matter that today there is no fee. At some point there may be.

First, we are only talking about the uses of water that require a licence. For volumes of water a day for recreational purposes, for domestic purposes, there is no fee and there is no licence required. For the commercial or industrial use of water we will require a licence. We reserve the right to charge a fee for the use of water. It has nothing to do with who has the exclusive right. If the Inuit decide to exercise that right, fair enough. If they do not, that is their choice.

Let me use as a comparison an operating mine in Nunavut, the Polaris Mine and Nanisivik Mine. Their fee is \$25 per annum. It may be symbolic, but the right was not negotiated in some other fashion. There was no exemption negotiated, so there is no exemption. However, it does not relate to bulk water.

M. Dunlop: Sénateur Spivak, on peut modifier les règlements sans passer par le Parlement. Les règlements sont publiés dans la *Gazette du Canada*. On tient une série d'audiences publiques, puis vous expliquez au gouverneur en conseil pourquoi les règlements devraient ou non être modifiés. Ce que je veux dire, c'est que nous n'allons pas devoir toucher la réglementation parce qu'il n'y aura pas d'exportation. La question de savoir si l'utilisation, l'exportation ou la vente des eaux constitue ou non une utilisation commerciale est sans objet. Il n'y a pas de droits d'utilisation des eaux, sauf les droits exclusifs définis dans le règlement des revendications territoriales des Inuits: en effet, ces derniers exercent un droit exclusif d'utilisation des eaux qui traversent leur territoire. Au Nunavut, personne d'autre n'exerce de droits sur l'eau. On prévoit le droit de présenter une demande, c'est tout. Il n'y a pas de droits sur l'eau.

Le sénateur Spivak: Je ne suis pas un spécialiste du droit commercial.

Le sénateur Johnson: À l'article 20.2.2, on lit:

l'OID a le droit exclusif d'utiliser les eaux qui se trouvent à la surface ou dans le sous-sol des terres inuites, ou qui traversent celles-ci.

Ces terres comptent pour 20 p. 100 du Nunavut. À votre avis, y a-t-il un conflit entre cet article de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, ratifié en 1993, et le sous-alinéa 82(1)(m)(i) du projet de loi? Comment expliquer qu'on ait laissé la question ouverte en dépit des préoccupations du gouvernement du Nunavut, de l'OID et de NTI? Y a-t-il un rapport avec ce dont on parle au sujet de l'eau en vrac?

M. Dunlop: Comme vous avez soulevé ce point dans le discours que vous avez prononcé plus tôt cette semaine et que j'ai pu apprécier, je m'attendais à ce que vous posiez la question. Les droits exclusifs d'utilisation de l'eau n'exonèrent pas les utilisateurs du paiement de droits. Les eaux du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon appartiennent à Sa Majesté du Chef du Canada. Nous nous réservons le droit d'imposer des frais en contrepartie de l'utilisation des eaux. Le fait qu'on n'en impose pas aujourd'hui est sans importance. On pourra le faire un jour ou l'autre.

D'abord, il s'agit uniquement ici des utilisations de l'eau qui exigent un permis. Pour des volumes d'eau utilisés quotidiennement à des fins récréatives ou domestiques, on n'exige ni droits ni permis. En revanche, on devra se procurer un permis pour les utilisations commerciales ou industrielles. Nous nous réservons le droit d'imputer des frais pour l'utilisation de l'eau. Cela n'a strictement rien à voir avec les droits exclusifs. Si les Inuits décident d'exercer leur droit, grand bien leur fasse. Sinon, c'est leur choix.

Permettez-moi d'établir une comparaison avec une mine en activité au Nunavut, la mine Polaris et la mine Nanisivik. Les droits sont de 25 \$ par année. Il s'agit d'un montant symbolique, mais on n'a pas négocié les droits d'une autre manière. On n'a pas négocié d'exemptions. Il n'y en a donc pas. Cependant, on n'a pas ici affaire à l'eau en vrac.

Senator Johnson: I have spoken on this matter at length in the Senate. I also suggested that the minister's powers set out in this legislation be submitted to a review by an independent body or consultant, perhaps a board composed of members from both sides of government and Nunavut on the fifth anniversary of this legislation. I understand that the water board is a creation of the land claim agreement, at least as it stands under the federal jurisdiction of DIAND. Would it be possible at a later time the minister's powers could be devolved to the Nunavut Minister of Sustainable Development, as he or she is closer to the situation and head of the department devoted to these issues?

Mr. Dunlop: Let me answer the last question first. The Government of Canada has as a policy its support for the devolution of provincial-type powers to the three northern territories.

It is my hope that you will soon see Bill C-39 dealing with the devolution of water, forest, lands and mining powers to the government of Yukon. It will be quite a day for that territory. That is putting that policy into practice.

Your question was whether the powers over water or the minister's role in water licensing could be devolved. Yes.

Should there be a review by an independent party after five years? No.

The water board in the Northwest Territories and the water board in Yukon are quite similar. They served as the model for the Nunavut Water Board. Their decisions, and the minister's decisions with them, are not subject to review. There is nothing in the land claim that would add yet another party in water licensing in Nunavut. There are two parties now. The principal one, of course, is the water board.

The minister does not get all the decisions of the water board. They make many decisions that have nothing to do with licensing. They make decisions that have nothing to do with licensing of type A water licences. The water legislation north of 60° has been in place for 30 years. In those 30 years, the minister has rejected three water licences. I suspect that we do not need an independent review of one rejection every decade.

Senator Johnson: It would be just as it is forever in terms of the ministerial discretion.

Mr. Dunlop: Forever, until there is some sort of devolution.

Senator Johnson: I want to go on to the non-derogation clause. Clause 3(3) states:

For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples

Le sénateur Johnson: J'ai abordé la question en profondeur au Sénat. J'ai également laissé entendre que les pouvoirs que le texte de loi confère au ministre devraient être sujets à l'examen d'un organisme ou d'un expert-conseil indépendant, peut-être un conseil composé de membres des deux côtés de la Chambre et de représentants du Nunavut, à l'occasion du cinquième anniversaire des dispositions législatives. Je conçois que l'Office des eaux est une création de l'Accord sur les revendications territoriales, du moins dans la mesure où il relève de la compétence fédérale du MAINC. Pourrait-on envisager que, à une date ultérieure, les pouvoirs du ministre puissent être délégués au ministre du Développement durable du Nunavut, qui est plus proche de ces questions et dirige le ministère qui s'y consacre?

M. Dunlop: Permettez-moi d'abord de répondre à la dernière question. Le gouvernement du Canada est doté d'une politique qui favorise la délégation de pouvoirs qui s'apparentent à ceux des provinces aux trois territoires nordiques.

J'espère que vous serez bientôt à même de le constater dans le projet de loi C-39, qui porte sur la délégation au gouvernement du Yukon des pouvoirs relatifs à l'eau, aux forêts, aux terres et à l'exploitation minière. Il s'agira d'un grand jour pour ce territoire. Dans ce cas, on met la politique en pratique.

Vous vous demandiez si les pouvoirs relatifs à l'eau ou le rôle que joue le ministre dans le domaine de la délivrance de permis relatifs à l'utilisation de l'eau pourraient être délégués. La réponse est oui.

Une partie indépendante devrait-elle procéder à un examen après cinq ans? Non.

L'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest et l'Office des eaux du Yukon sont relativement semblables. Ils ont servi de modèle à celui du Nunavut. Leurs décisions et les décisions prises par le ministre avec eux ne sont pas sujettes à un examen. L'accord sur les revendications territoriales ne prévoit rien qui permette à une partie d'intervenir dans la délivrance de permis d'utilisation des eaux au Nunavut. Il y a aujourd'hui deux parties. La principale, bien entendu, est l'Office des eaux.

Le ministre ne revoit pas toutes les décisions de l'Office. Ce dernier prend nombre de décisions qui n'ont rien à voir avec la délivrance de permis. Il prend des décisions qui n'ont rien à voir avec la délivrance de permis d'utilisation des eaux de type A. Les législations relatives à l'utilisation des eaux au nord du 60° parallèle existent depuis 30 ans. Au cours de ces 30 ans, le ministre a rejeté trois permis d'utilisation des eaux. À mon avis, il est inutile de prévoir un examen indépendant lorsqu'on a affaire à un rejet tous les dix ans.

Le sénateur Johnson: En ce qui concerne les pouvoirs discrétionnaires du ministre, rien ne va changer.

M. Dunlop: Rien, jusqu'à ce qu'on procède à une certaine forme de délégation.

Le sénateur Johnson: Je veux maintenant dire un mot de la clause de non-dérogation. Au paragraphe 3(3), on lit:

Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada découlant de

of Canada by the recognition and affirmation of those rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

This is more a question of curiosity because I do not understand the rationale behind changing the formulation of the non-derogation clause from the standard language set out in the Constitution that states:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal people of Canada...

Could you explain, please?

Ms Mary Douglas, Legal Counsel, Department of Indian and Northern Affairs: In the context of a piece of legislation this is a regulatory legislation. It has been the intention of the department to ensure that there is no derogation from the protection provided by the constitutional provision. It has been the position of the department that that was always the intention when a provision like this occurred in some earlier legislation such as the gun control legislation and others.

However, in examining the potential interpretation of these provisions, it was determined that there was some risk that the intention might not be reflected if the issue ever came before a court. We tried to use a standard provision in the legislation. It was somewhat modified to more clearly reflect that intention. That is, we were not trying to change the status quo. We were trying to neither take away from the protections that were already confirmed through the constitutional provision nor top them up. We were trying to maintain neutrality.

In this case, for example, the land claim agreement speaks to the issue. It relies for Inuit rights on 3(1) that confirms that whatever rights there are in the agreement would prevail over any authorities given in this legislation.

Senator Johnson: That clears it up for me.

The Chairman: The Nunavut settlement area is two million square kilometres. The Nunavut trust makes up about 350,000 square kilometres. Within that area, Nunavut has mineral rights over 10 per cent of 350,000 square kilometres. Do you argue that you have the same rights over the settlement area, which is only 350,000 square kilometres, as you have over the whole of Nunavut?

In 1993 the Nunavut Land Claims Agreement ended up with roughly 350,000 square kilometres of land within the Nunavut settlement area. That is under direct Inuit control. I would not call it a reservation, but it is similar to our Aboriginal lands. Aboriginal is predating the establishment of the province.

Does this water agreement that you are talking about and all the rights that you have apply equally to the 350,000 square kilometres as it does to the whole Nunavut province.

leur reconnaissance au titre de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Il s'agit plus d'une question de curiosité parce que je ne comprends pas pourquoi on modifie la formulation de la clause de non-dérogation par rapport à celle qu'on retrouve dans la Constitution, à savoir:

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et liberté ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada [...]

Pourriez-vous expliquer, s'il vous plaît?

Mme Mary Douglas, conseillère juridique, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: Dans le contexte d'un texte de loi, il s'agit d'une disposition de réglementation. Le ministère avait l'intention d'éviter toute dérogation aux garanties constitutionnelles. Lorsqu'une disposition de cette nature a été adoptée dans des textes de loi antérieurs, par exemple en ce qui concerne le contrôle des armes à feu, le ministère a toujours adopté la même ligne de conduite.

À l'examen de l'interprétation possible de ces dispositions, on en est toutefois venu à la conclusion que l'intention risquait de ne pas ressortir clairement si la question se retrouvait devant les tribunaux. Nous avons tenté d'utiliser une disposition type d'un projet de loi. On l'a quelque peu modifiée pour mieux rendre compte de cette intention. Nous n'avons pas cherché à modifier le statut quo. Nous n'avons cherché ni à empiéter sur les garanties déjà définies par la Constitution ni à y ajouter. Nous avons tenté de maintenir la neutralité.

Dans ce cas-ci, par exemple, la question est traitée dans le règlement des revendications territoriales. En ce qui concerne les droits des Inuits, on s'appuie sur le paragraphe 3(1) qui confirme que les dispositions de l'Accord ont préséance sur toute autre dispositions du projet de loi.

Le sénateur Johnson: Je comprends.

Le président: Le territoire visé par le règlement intervenu au Nunavut s'étend sur deux millions de kilomètres carrés. La Fiducie du Nunavut s'étend sur quelque 350 000 kilomètres carrés. Dans ce secteur, le Nunavut exerce des droits miniers sur 10 p. 100 de cette superficie de 350 000 kilomètres carrés. Diriez-vous que les droits que vous exercez sur ce territoire, qui ne compte que 350 000 kilomètres carrés, sont identiques à ceux que vous exercez sur l'ensemble du Nunavut?

En 1993, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut auxquelles on a abouti portait sur environ 350 000 kilomètres carrés de terre à l'intérieur du territoire visé par le règlement intervenu au Nunavut. Ces terres relèvent du contrôle direct des Inuits. Je ne parlerai pas de réserve, mais il s'agit d'un territoire qui s'apparente aux terres autochtones. Les Autochtones étaient présents avant l'établissement de la province.

L'accord sur l'eau dont il est ici question et les droits que vous exercez s'appliquent-ils de la même façon sur ces 350 000 kilomètres carrés que sur l'ensemble de la province du Nunavut?

Mr. Dunlop: The water legislation applies throughout the Nunavut Territory.

The Chairman: You say the Nunavut have extinguished their rights to control water within that area.

Mr. Dunlop: No. It is not about extinguishing rights.

The Chairman: I thought that they extinguished their rights in order to get mineral rights.

Mr. Dunlop: A percentage of the lands that are acknowledged in the land claim as being Inuit owned lands is surface ownership only, and another percentage of them has the subsurface and mineral rights, as well.

The Chairman: Within that area are the rights of DIAND the same as the rights for the whole of Nunavut?

Mr. Gibson: If I could just address that question in respect of water: The land claim agreement does provide the exclusive right to the use of water to the Inuit while that water is on and flowing through their lands. That makes that exclusive right subject to the rest of the agreement.

An article deals provides the water board's authority to approve all uses of water, which includes the Inuit. The Inuit exclusive right is subject to the licensing provisions of the water board process and the law of general application that will apply to water use throughout Nunavut.

Senator Christensen: I request a clarification. How do this water resource board and the surface rights tribunal compare to those in the other two territories?

Mr. Dunlop: The water legislation is probably the most straightforward in that we use the Northwest Territories Water Act as a model for the Nunavut Water Board. The land claim requires that the water board in Nunavut have powers no less than those of the N.W.T. water board under the previous water legislation. Their structures are largely the same.

Each of the territories has a bit of a difference in that the land claim settlements, which are the core of legislative change in those territories, are different. The Umbrella Final Agreement in Yukon for the Council of Yukon First Nations is a bit different. Their percentage of membership is different on the Yukon Territory Water Board. In the Northwest Territories you have the MacKenzie Valley Land and Water Board, which constitutes itself from among the First Nations in the N.W.T. that have a settled land claim, the Gwich'in and Shatu.

They use the Northwest Territories Waters Act as their legislative base for licensing decisions.

The Surface Rights Tribunal is comparable to the Yukon Surface Rights Board. There are some differences because Yukon does not have any features offshore. They do not have that feature

Mr. Dunlop: Les dispositions législatives relatives à l'eau s'appliquent à tout le territoire du Nunavut.

Le président: Vous dites donc que les droits qu'exerce le Nunavut sur les eaux de ce territoire sont éteints.

Mr. Dunlop: Non. Il ne s'agit pas d'extinction de droits.

Le président: Je pensais qu'ils avaient renoncé à leurs droits en échange de droits miniers?

Mr. Dunlop: Un pourcentage des terres qui, dans le règlement territorial, sont considérées comme appartenant aux Inuits ne sont visées que par les droits de propriété en surface, tandis qu'un pourcentage d'entre elles sont également visées par les droits qui se rapportent au sous-sol et à l'exploitation minière.

Le président: Dans ce secteur, les droits qu'exerce le MAINC sont-ils identiques à ceux qu'il exerce sur l'ensemble du Nunavut?

Mr. Gibson: Permettez-moi de dire un mot au sujet de l'eau. En vertu de l'Accord sur les revendications territoriales, les Inuits exercent des droits exclusifs sur l'eau qui se trouve sur leurs territoires ou les traverse. Ces droits exclusifs sont donc assujettis au reste de l'accord.

Un article prévoit que c'est l'Office des eaux qui a le pouvoir d'approuver toutes les utilisations des eaux, ce qui comprend les Inuits. Les droits exclusifs des Inuits sont assujettis aux mesures de délivrance de permis définies par l'Office des eaux de même qu'aux lois d'application générale qui régissent l'utilisation des eaux partout au Nunavut.

Le sénateur Christensen: J'ai besoin d'un éclaircissement. Comment l'Office des eaux et le Tribunal des droits de surface se comparent-ils à ceux qui existent dans les deux autres territoires?

Mr. Dunlop: Les dispositions législatives relatives aux eaux sont probablement les plus directes dans la mesure où nous avons utilisé la Loi sur les eaux des territoires du Nord-Ouest comme modèle pour l'Office des eaux du Nunavut. Aux termes du règlement territorial, l'Office des eaux du Nunavut doit exercer des pouvoirs au moins comparables à ceux qu'exerçait l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest en vertu des dispositions législatives sur l'eau antérieures. Leurs structures sont pour l'essentiel les mêmes.

Il y a de petites différences d'un territoire à l'autre, dans la mesure où les règlements des revendications territoriales, qui sont au coeur des modifications législatives apportées dans ces territoires, sont différents. L'Entente-cadre finale intervenue au Yukon pour le Conseil des Premières nations du Yukon est quelque peu différent. Le pourcentage de leurs membres diffère de celui qu'on retrouve dans l'Office des eaux du Yukon. Dans les Territoires du Nord-Ouest, il y a l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, qui se compose des membres des Premières nations des Territoires du Nord-Ouest qui ont conclu un accord sur les revendications territoriales, nommément les Gwich'in et les Premières nations du Sahtu.

L'Office fonde ses décisions en matière de délivrance de permis sur la Loi sur les eaux des territoires du Nord-Ouest.

Le Tribunal des droits de surface se compare au Tribunal des droits de surface du Yukon. Il y a quelques différences parce que, au Yukon, il n'y a pas de dispositions relatives à la zone

on wildlife compensation and arriving at values in the offshore. Both of those Northern surface rights boards are modelled on the West. We looked at the surface rights tribunals in Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia to come up with the structure.

Senator Christensen: In the Yukon and the Northwest Territories, it is certainly an issue that we have become aware of. Is it not correct that the minister continues to have a veto power over licensing and permitting?

Mr. Dunlop: It is only recently that it has been called a veto power. I prefer to refer to it as two partners in water licensing. The water board does the majority of the work, and it issues the licences. Only a percentage of those arrive at the minister's office for approval.

Senator Christensen: I realize that it is rarely used, certainly in the Yukon, but the power does exist. It has always existed because the elected minister has the final responsibility as opposed to appointed boards.

Even with the devolution of responsibilities to the territorial government, we will see in the Yukon Act that the minister still has the ultimate authority on issues of national concerns. It would have been of concern to the Yukon if those powers were given directly to the water board rather than the elected people of Yukon. They would want to keep that authority as well.

Senator Banks: The chairman has referred to it as a veto on either side and you have said that you prefer to call it a partnership. However, it has long been the position of the water board that the minister ought not to have that right, that the agreement precludes that right, and that the minister should have nothing to say about this. In that case, there would not be two keys, there would not be a veto and there would not be a partnership. There would be one decision. The water board could decide what to do whenever it liked.

Mr. Dunlop: We completely disagree on whether the minister has a role in water licensing. The question has been put to the Federal Court and the Federal Court will answer it. The minister very definitely has a role. It was not negotiated out of the land claim. It does not create an independent water board.

Senator Sibbeston: Mr. Dunlop has said that the minister has used his powers to override the decision of the water board only three times in the last three decades. If you know the history of the North, you will know that the federal government has had jurisdiction over every aspect of northern life over the years.

extracôtière. Il n'y a pas non plus de dispositions sur les indemnités relatives aux ressources fauniques ni sur l'établissement de valeurs dans la zone extracôtière. Les deux tribunaux des droits de surface du Nord sont modelés sur ceux qu'on retrouve dans l'Ouest. Pour mettre au point la structure, nous avons étudié les tribunaux des droits de surface du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Christensen: Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, il s'agit à coup sûr d'un problème auquel nous avons été sensibilisés. N'est-il pas vrai que le ministre continue d'exercer un droit de veto sur la délivrance des permis et des licences?

M. Dunlop: Ce n'est que tout récemment qu'on a commencé à parler d'un droit de veto. Pour ma part, je préfère parler de deux partenaires chargés de l'octroi de permis d'utilisation des eaux. L'Office des eaux effectue le gros du travail, et c'est lui qui délivre les permis. Seul un pourcentage de ces permis requièrent l'approbation du ministre.

Le sénateur Christensen: Je comprends que le ministre exerce rarement ce pouvoir, au moins au Yukon, mais il n'en demeure pas moins que ce pouvoir existe. Il a toujours existé parce que c'est au ministre élu qu'incombe la responsabilité finale, et non aux conseils dont les membres sont nommés.

Malgré la délégation de responsabilités au gouvernement territorial, nous verrons dans la Loi sur le Yukon que c'est toujours le ministre qui, en dernière analyse, est habilité à trancher les questions d'intérêt national. Si ces pouvoirs avaient été confiés directement à l'Office des eaux plutôt qu'aux représentants élus du Yukon, cette question aurait été préoccupante pour le Yukon. Les habitants du Yukon auraient tenu à conserver également ces pouvoirs.

Le sénateur Banks: Le président a parlé d'un droit de veto d'un côté et de l'autre, et vous dites préférer parler de partenariat. Cependant, l'Office des eaux soutient depuis longtemps que le ministre ne devrait pas exercer un tel pouvoir, que l'accord l'interdit et que le ministre ne devrait pas avoir son mot à dire dans ce dossier. Dans ce cas, il n'y aurait pas deux éléments clés, pas de droit de veto et pas de partenariat. Il n'y aurait qu'une décision. L'Office des eaux pourrait décider de faire à sa guise.

M. Dunlop: Nous sommes en total désaccord sur la question de savoir si le ministre a un rôle à jouer dans la délivrance de permis sur l'utilisation des eaux. La question a été soumise à la Cour fédérale, qui va trancher. Le ministre a assurément un rôle à jouer. Ce rôle n'est pas né des négociations qui ont présidé au règlement des revendications territoriales. On n'a pas créé un office des eaux indépendant.

Le sénateur Sibbeston: M. Dunlop a dit que le ministre, au cours des trois dernières décennies, n'avait qu'à trois reprises utilisé ses pouvoirs pour annuler la décision de l'Office des eaux. Si vous connaissez l'histoire du Nord, vous savez que le gouvernement fédéral a, au fil des ans, eu une mainmise sur tous les aspects de la vie dans le Nord.

Over the decades, people in the North have been responsibly taking over powers that the federal government once had. The story of the North is one of responsible government, as is the story of Nunavut. Inuit people have aspired for responsible government and have won it. I am not surprised that the government of Nunavut and the Inuit people want to assert their rights and want to have complete jurisdiction over waters.

As I understand it, there is an issue between the federal government and the Inuit people over interpretation of a clause in the agreement that seems to give Inuit people exclusive right to the use of water. I take it that it is the interpretation of that clause which is at issue. The Inuit people think that the water board and the Inuit organizations have ultimate authority over water and that the federal minister ought not to have overriding power. I understand that to be the issue.

Officials of the Department of Indian Affairs should not be surprised that the people of the North want complete authority. As you have said, the general movement is toward that. Powers are being devolved to northern jurisdictions such as Yukon.

Mr. Dunlop, can there be a resolution of that? Is the federal government quite insistent on the legislation as proposed? Is there any room for negotiations or room for change to appease or satisfy the Inuit people in this matter?

Also, in the case of the Yukon, does the forthcoming legislation contain the authority that Inuit people are seeking here?

Mr. Dunlop: The issue at contention is not the exclusive right of the Inuit to use waters when it is flowing through their lands. No one contests that at all. The issue has been the jurisdiction of the water board vis-à-vis a role for the minister. As to whether we are insistent, I would say that after eight years we are pretty insistent that this is the bill.

In the case of Yukon, the devolution to the Government of Yukon will have the feature of transferring the ministers' role and authorities in respect of water management to the Government of Yukon. It will, in turn, be the decision of the Government of Yukon where that role will reside in their government structure.

In a press release last week, the Government of Yukon expressed its intention to create two new departments. I believe that a new ministry of the environment will contain a water, lands and environment structure. That is where the role of the minister role will reside in that government.

Senator Sibbeston: With regard to whether this issue is resolvable, is the department insistent on the legislation proceeding as proposed or is there still some possibility that some amendments could be made to satisfy the Inuit people of the North?

Au fil des décennies, les habitants du Nord ont, de façon responsable, assumé des pouvoirs auparavant exercés par le gouvernement fédéral. L'histoire du Nord en est une de gouvernement responsable, au même titre que celle du Nunavut. Les Inuits aspiraient à une forme de gouvernement responsable et ils ont obtenu gain de cause. Je ne suis pas surpris de constater que le gouvernement du Nunavut et les Inuits souhaitent affirmer leurs droits et exercer des compétences complètes sur les eaux.

Si je comprends bien, le gouvernement fédéral et les Inuits ne s'entendent pas sur l'interprétation d'une disposition de l'accord qui semble conférer aux Inuits des droits exclusifs d'utilisation des eaux. Je tiens pour acquis que c'est l'interprétation de cette disposition qui est en jeu. Les Inuits pensent que c'est l'Office des eaux et les organismes inuits qui assument la responsabilité ultime des eaux et que le ministre fédéral ne devrait pas exercer une autorité souveraine. C'est ma compréhension du problème.

Les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ne devraient pas s'étonner que les habitants du Nord souhaitent exercer des pouvoirs complets. Comme vous l'avez dit, c'est la tendance générale. On délègue des pouvoirs aux administrations du Nord comme le Yukon.

Monsieur Dunlop, y a-t-il une solution possible? Le gouvernement fédéral tient-il mordicus aux dispositions législatives proposées? Y a-t-il place à des négociations ou à des changements qui pourraient apaiser les Inuits ou leur donner satisfaction dans ce dossier?

De même, en ce qui concerne le Yukon, les dispositions législatives à venir renferment-elles les pouvoirs que les Inuits souhaitent obtenir?

M. Dunlop: Ce ne sont pas les droits exclusifs qu'exercent les Inuits sur l'utilisation des eaux qui traversent leurs territoires qui sont en cause. Personne ne va le contester. Le problème, c'est la compétence de l'Office des eaux par rapport au rôle du ministre. Quant à savoir si nous tenons aux dispositions législatives, je dirais que, après huit ans, nous y tenons passablement.

Pour ce qui est du Yukon, la délégation de pouvoir au gouvernement du Yukon aura pour effet de céder au gouvernement du Yukon le rôle et les pouvoirs du ministre dans le domaine de la gestion des eaux. Il appartiendra au gouvernement du Yukon de décider si ces pouvoirs s'exerceront dans leur structure gouvernementale.

Dans un communiqué publié la semaine dernière, le gouvernement du Yukon a exprimé son intention de créer deux nouveaux ministères. Je crois savoir que le nouveau ministère de l'Environnement s'assortira d'une structure chargée de l'eau, des terres et de l'environnement. C'est là que, au sein de ce gouvernement, les pouvoirs du ministre s'exerceront.

Le sénateur Sibbeston: Quant à savoir s'il y a une solution au problème, le ministère tient-il à ce que le projet de loi chemine tel qu'il a été libellé, ou serait-il possible que des modifications soient apportées pour donner satisfaction aux Inuits du Nord?

Mr. Dunlop: At the standing committee in the other place, the member of Parliament for Nunavut sponsored an amendment to clause 56, describing the ministers' role. There is now a time limit; if the minister does not make that decision within the limited time period, he is deemed to have approved the licence. Effectively, the ministers' role now has a limitation and a constraint on it. It makes it more palatable to those people who argue that the minister should not have a role at all. They are encouraged that his role has been limited. We have found a compromise in the way licensing decisions will be made.

Senator Spivak: I want to return to the issue of ministerial discretion and regulation. I want to clarify my concern about something that could unwittingly trigger another process and about what trumps what.

We had a very complex and interesting discussion yesterday on Bill C-6. I ask you to read that testimony and answer in writing my concern about a commercial process triggering something else.

I must say that I have not looked thoroughly at the bill. There is now the whole issue of the ministers' role and the court case involving the City of Iqaluit.

What is your view of the general feeling in Nunavut concerning the authority of the water board? There seems to be a lot of dispute concerning the authority of the minister. What is the general feeling? Obviously, the mayor of Iqaluit seems to feel that ministerial discretion should continue for quite some time. What is the community view on that? How do you think this will eventually be resolved?

Mr. Dunlop: In answer to the last part of your question, I think the resolution lies in enactment to make clear, to get rid of the uncertainty, and to determine where jurisdictions and mandates lie and who has what duties. Let us remember that the lion's share of the duties and responsibilities fall to the water board. It is not an easy task. They have lots of work to do. They must make the legislation clear to the people that use the system. They can obtain a copy of Nunavut's water regulations as they become available. You will be able to have counter service and find those kinds of detail.

As to the general mood, I have heard the gamut of opinions expressed. It is not unlike every other provincial jurisdiction in the country for something as important as water. If you look at New Brunswick and British Columbia, you will eventually find a minister who, when a question is asked, has to rise and answer to the public. Somewhere in each of our 10 provinces there is a minister who is responsible ultimately for how an important natural resource is used.

Senator Spivak: I guess I did not put my question precisely enough. Is the feeling that the licensing process should apply just to large-scale corporations and not to the municipality? What are

M. Dunlop: Au comité permanent de l'autre endroit, le député du Nunavut a parrainé une modification de l'article 56, qui définit le rôle du ministre. Il y a maintenant un échéancier. S'il ne prend pas sa décision dans le délai imparti, le ministre sera réputé avoir approuvé le permis. Dans les faits, le rôle du ministre est déjà assorti de limites et de contraintes. La modification a pour effet de rendre le projet de loi plus acceptable aux yeux de ceux pour qui le ministre ne devrait pas avoir de rôle du tout. Ils ont ainsi le sentiment que ce rôle a été limité. Nous avons mis au point un compromis relativement à la prise de décisions concernant la délivrance de permis d'utilisation des eaux.

Le sénateur Spivak: Je tiens à revenir sur la question des pouvoirs discrétionnaires du ministre et de la réglementation. J'aimerais qu'on apaise mes inquiétudes à propos de ce qui pourrait enclencher un nouveau processus de façon malencontreuse et de ce qui a préséance.

Hier, nous avons eu un débat très complexe et très intéressant sur le projet de loi C-6. Je vous invite à lire le témoignage et à répondre par écrit à mes préoccupations au sujet du déclenchement d'autres choses par un processus commercial.

Je dois avouer ne pas avoir examiné le projet de loi en profondeur. Nous sommes maintenant confrontés à la question du rôle du ministre et à l'affaire judiciaire à laquelle la ville d'Iqaluit est partie.

Quel est selon vous le sentiment général des habitants du Nunavut à propos des pouvoirs de l'Office des eaux? La question des pouvoirs du ministre semble susciter pas mal d'opposition. Quel est le sentiment général? De toute évidence, le maire d'Iqaluit semble d'avis que le ministre devrait continuer d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires pendant un certain temps. Quel est le point de vue de la collectivité à ce sujet? À votre avis, comment le problème se réglera-t-il?

M. Dunlop: Pour répondre à la dernière partie de votre question, je pense que le règlement repose dans l'adoption du projet de loi, qui clarifiera la situation, mettra un terme à l'incertitude et déterminera les compétences, les mandats et les responsabilités. N'oublions pas que c'est à l'Office des eaux que revient le gros des tâches et des responsabilités. Ce n'est pas une sinécure. L'Office a du pain sur la planche. Il doit expliquer clairement le texte de loi aux utilisateurs du système. Ces derniers pourront se procurer un exemplaire des règlements d'utilisation des eaux du Nunavut lorsqu'ils seront prêts. Ils n'auront qu'à se présenter à un comptoir pour obtenir ce genre de détails.

Quant à l'humeur générale de la population, j'ai entendu toute la gamme des opinions. Dans un dossier aussi important que celui de l'eau, il en va de même dans l'ensemble des autres provinces du pays. Prenez l'exemple du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique. Tôt ou tard, vous allez trouver un ministre qui, lorsqu'une question est soulevée, doit se lever et répondre au public. Quelque part dans chacune de nos dix provinces, il y a un ministre responsable, en dernière analyse, de l'utilisation de ressources naturelles importantes.

Le sénateur Spivak: Je n'ai pas dû formuler ma question assez précisément. La population a-t-elle le sentiment que le mécanisme de délivrance de permis devrait s'appliquer uniquement aux

the powers of the municipality versus the water board versus the minister and how that will be resolved? How do people feel about it? Obviously, in Iqaluit, people feel differently.

Mr. Dunlop: I will not speak for Mayor Matthews. He made his own presentation to the committee. All of the larger municipalities rely on the fact that they have a licence and that someone gets to oversee how their system will be employed, in terms of whether they will use filtration or chemical treatment and what kinds of systems they will use for treatment and discharge.

Senator Spivak: I would very much like if you could address the meaning of “commercial use of water” and what that triggers in the light of trade law and Bill C-6, which is before us. I would very much appreciate an answer to that.

Mr. Dunlop: Mr. Chairman, should we provide you with a written response?

The Chairman: I think Senator Spivak wants a written response.

Senator Johnson: What would trigger devolution of the power to the territory?

Mr. Dunlop: Discussion first and then negotiations, with discussions originating with the premier, which would be responded to by the government through our minister.

Senator Watt: I assume that this particular legislation is to implement the 1993 Nunavut Land Claims Agreement. Is that the case?

Mr. Dunlop: Correct.

Senator Watt: I have two concerns. I will try my best to come up with a very clear question to which I will get some clear answers. I will focus on two areas. The first area is the ministerial authority and the second is the non-derogation clause that is set out in the Constitution. When the land claims were negotiated between the two parties, the Inuit and the federal government, 350,000 square kilometres were obtained under the fee simple rights. Is that correct?

Mr. Dunlop: Could you repeat how you differentiate that, senator?

Senator Watt: I assume that 350,000 square kilometres were obtained in fee simple.

Mr. Dunlop: Those are now Inuit owned lands.

Senator Banks: Are all fee simple?

Mr. Dunlop: Yes.

Senator Watt: I assume that when the negotiations were undertaken there was really no distinction between the land and the water at that time. It was probably for that simple reason that

grandes sociétés et non aux municipalités? Quels sont les pouvoirs des municipalités vis-à-vis de l'Office des eaux et du ministre? Comment tranchera-t-on? Que pensent les habitants de la région? À Iqaluit, ils ont de toute évidence une opinion différente à ce sujet.

M. Dunlop: Je ne vais pas parler au nom du maire Matthews. Il a lui-même présenté son point de vue au comité. Les municipalités de plus grande taille comptent toutes sur le fait qu'elles sont déjà titulaires d'un permis et que quelqu'un supervisera l'utilisation de leur réseau, du point de vue du recours à la filtration ou au traitement chimique et des mécanismes qui seront utilisés pour le traitement et les rejets.

Le sénateur Spivak: J'aimerais beaucoup que vous précisez la signification de la notion d'utilisation commerciale des eaux et ce qui en ressort au vu du droit commercial et du projet de loi C-6, dont nous faisons l'étude. Je vous serais très reconnaissante de bien vouloir répondre à cette question.

M. Dunlop: Monsieur le président, devrions-nous vous faire parvenir une réponse écrite?

Le président: Je pense que le sénateur Spivak tient à une réponse écrite.

Le sénateur Johnson: Qu'est-ce qui déclencherait la délégation de pouvoirs au territoire?

M. Dunlop: D'abord, des discussions, puis des négociations, l'initiative des discussions étant laissée au premier ministre du territoire. Ensuite, le gouvernement répondrait par l'entremise de notre ministre.

Le sénateur Watt: Je tiens pour acquis que le projet de loi dont il est question vise à mettre en oeuvre l'Entente sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993, n'est-ce pas?

M. Dunlop: Oui.

Le sénateur Watt: J'ai deux inquiétudes. Je vais faire de mon mieux pour présenter une question très claire dans l'espoir d'obtenir certaines réponses très claires. Je vais me concentrer sur deux aspects. Le premier aspect, c'est celui du pouvoir du ministre; le deuxième, c'est celui de la clause de non-dérogação enchâssée dans la Constitution. Lorsque les deux parties, à savoir les Inuits et le gouvernement fédéral, ont négocié le règlement territorial, un territoire de 350 000 kilomètres carrés a été cédé en vertu de droits en fief simple, n'est-ce pas?

M. Dunlop: Pourriez-vous répéter la distinction que vous faites, sénateur?

Le sénateur Watt: Je tiens pour acquis qu'un territoire de 350 000 kilomètres carrés a été cédé en fief simple.

M. Dunlop: Il s'agit maintenant de terres qui appartiennent aux Inuits.

Le sénateur Banks: En fief simple?

M. Dunlop: Oui.

Le sénateur Watt: Quand les négociations ont débuté, je tiens pour acquis qu'on n'a pas fait de véritable distinction entre les terres et les eaux, probablement pour la simple et bonne raison

certain sets of regulations had to be taken into account. How to deal with the water was not taken into account at that time.

I am going by my own personal experience, having been involved in land claim negotiations. There is a definite difference of opinions between the two groups. It has not been made clear who should have the absolute rights and who should have a partial enjoyment of rights to that particular geographical area.

When you are at that stage dealing with an agreement you are, in many ways, subject to interpretations. Do not forget that this text was negotiated. When you end up with a negotiated text, you are bound to be subject to all kinds of interpretations. We have experienced that over the years.

The way I understand the NTI is that right is their right. Therefore, that was a part of the give and take.

What the NTI is saying is that this is their piece of action. That is their authority. You talked about devolution down the road. Meaningful negotiation will take place down the road. We can see that, but devolution also has to take into consideration the ethnic component from which the NTI was established.

It will be up to the two groups, Nunavut and NTI, to work out the differences when the devolution takes place. That is the way they see it. Even though that was provided for in the negotiations, you are saying that you would like to take that back, because it should be under the ultimate authority of the minister, since he is the elected person. Do I understand it correctly?

Mr. Dunlop: No, sir, you are not. That is not an accurate assumption of what I said at all. If you look in the back of your reference binder, there are two important reference materials that we added. At tab 3, you will see reference to article 13 of the land claims agreement on water management; and at tab 4, you will see a reference to the Inuit water rights. We are talking about water management, and not about Inuit water rights. No one is debating whether Inuit water rights were negotiated or acquired; that is done, and they are obtained. We are talking only about water management.

The first three pages deal with the water board and the obligation of Canada, represented by the minister, to create a water board in Nunavut. That is all we are dealing with in the bill; the creation of the water board. By no stretch of the imagination are we trying to take something back from the land claim. That is just not so.

Senator Watt: The understanding is that this involves a part of the land claims that were settled. It also has implications for the extinguishment matter. It does not matter which word you use because "quick settlement" and "extinguishment" both mean the same thing. In a sense, that is part of the trade-off that they have made.

qu'on devait tenir compte de certaines séries de règlements. On n'a pas, à ce moment, tenu compte de ce qu'il fallait faire des eaux.

Comme j'ai moi-même été mêlé à des négociations consécutives à des revendications territoriales, je me fie à mon expérience personnelle. Il existe une divergence d'opinions très nette entre les deux groupes. On n'a pas établi clairement qui devrait exercer les droits absolus et qui devrait exercer des droits partiels sur ce territoire géographique donné.

Lorsque, dans le cadre d'un accord, on en est à ce stade, la situation, à maints égards, se prête à des interprétations. N'oubliez pas que le texte en question est le fruit de négociations. Un texte négocié est forcément ouvert à toutes sortes d'interprétations. Nous en avons fait l'expérience au fil des ans.

D'après ce que je crois comprendre, c'est à NTI que reviennent les droits. Cela a donc fait partie du processus de négociation dans lequel on échange donnant, donnant.

Ce que dit NTI, c'est qu'il s'agit de ses affaires et de ses pouvoirs. Vous avez évoqué une éventuelle délégation de pouvoirs. À ce moment, des négociations importantes interviendront. C'est compréhensible, mais la délégation devait également tenir compte de la composante ethnique à partir de laquelle NTI a été créée.

Au moment de la délégation, ce sont ces deux groupes, le Nunavut et NTI, qui devront régler leurs différends. C'est ainsi qu'ils voient les choses. Même si cela était prévu dans les négociations, vous nous dites maintenant que vous voudriez rapatrier ces pouvoirs, qui, en dernière analyse, devraient appartenir au ministre, qui est élu. Vous ai-je bien compris?

M. Dunlop: Non, monsieur. Ce n'est pas du tout une interprétation exacte de ce que j'ai dit. Si vous consultez la fin de votre cahier d'information, vous trouverez deux documents d'information importants que nous avons ajoutés. À l'onglet 3, vous trouverez un document portant sur l'article 13 de l'Accord sur les revendications territoriales, qui porte sur la gestion des eaux; à l'onglet 4, vous trouverez un document qui porte sur les droits que les Inuits exercent sur les eaux. Nous parlons de la gestion des eaux, et non des droits que les Inuits exercent sur les eaux. Personne ne conteste que les droits des Inuits sur les eaux ont été négociés ou acquis; c'est fait, et les Inuits ont obtenu ces droits. Il ne s'agit ici que de la gestion de l'eau.

Les trois premières pages ont trait à l'Office des eaux et à l'obligation qu'a le Canada, représenté par le ministre, de créer un Office des eaux au Nunavut. C'est tout ce dont il est question dans le projet de loi, c.-à-d. la création d'un Office des eaux. Il est impensable qu'on puisse croire que nous tentons de récupérer des droits consentis dans le règlement territorial. Ce n'est tout simplement pas le cas.

Le sénateur Watt: Ce qu'il y a, c'est qu'on a ici affaire à un volet des revendications territoriales qui ont été réglées. Cela a aussi des répercussions sur la question de l'extinction des droits. Peu importe l'expression utilisée puisque «règlement rapide» et «extinction» signifient la même chose. En un sens, ça fait partie des compromis qui ont été faits.

They are also alarmed by the fact that the Government of Canada will be in a position to collect the water fee. They believe that it should be under the authority of the water board to collect the fees on the basis of the arrangement that is negotiated between the Nunavut Water Board, the NTI and the Government of Nunavut. That should be their business, down the road.

I believe that they should have that authority to earn revenues for their activities. We cannot constantly ignore the fact that the revenues are taken from the North and that there is nothing meaningful going back to the North in terms of self-sufficiency. That is one concern that I wanted to mention.

Coming back to your explanation and the question I just asked about the non-derogation clause, I was also quite shocked to see that it began some time ago. The Department of Justice, decided that they would, rightly or wrongly, interpret section 25, respecting non-derogation, as the shield of the government. Whether they did that on purpose, I do not know. That is supposed to be the protection for the Aboriginal people. Your explanation indicated that you would like to turn that around from a protection for the Aboriginal people to a shield for the government. Is that what you are saying? I did not clearly understand your explanation.

Ms Douglas: First, I was speaking to section 35, which is the provision of the charter that is referred to.

Senator Watt: Non-derogation is in section 25, not in section 35.

Ms Douglas: It is in section 35 of the Constitution Act, which is referred to in clause 3 (3) of this bill. It was section 35 that I was speaking to.

Senator Watt: Is it not in section 25 of the British North America Act?

Ms Douglas: I was trying to explain that the intention was simply to confirm that the protection provided by that constitutional provision remains unaffected by anything in Bill C-33.

Senator Watt: Why do you not use the same wording?

Ms Douglas: The same as what other wording?

Senator Watt: That is what puzzles me. Why are you not using the same wording as that of the Constitution? Aboriginals are quite familiar with that wording. Why is the same wording not used in this bill?

Ms Douglas: Section 35 confirms Aboriginal rights, and the bill, in respect of the legislation, does not affect section 35. We are not trying to replicate section 35. In fact, that would, of course, be unnecessary. We are trying to confirm what this other document does or does not do in relation to what section 35 does.

Senator Watt: It is very confusing.

Ils s'inquiètent aussi de la possibilité que le gouvernement du Canada sera en mesure de prélever des droits sur l'utilisation de l'eau. Ils croient que c'est l'Office des eaux qui devrait avoir le droit d'imputer des droits sur la foi de l'accord négocié entre l'Office des eaux du Nunavut, NTI et le gouvernement du Canada. Au bout du compte, c'est à eux qu'il devrait revenir de le faire.

Je pense qu'ils devraient avoir la possibilité de tirer des revenus de leurs activités. On ne pourra pas continuellement faire abstraction du fait que des revenus sont enlevés au Nord et que rien de majeur ne revient dans le Nord du point de vue de l'autosuffisance. C'est l'une des préoccupations que je tenais à mentionner.

Pour en revenir à l'explication que vous avez fournie et à la question que j'ai posée au sujet de la clause de non-dérogation, j'ai été plutôt frappé de constater que le mouvement s'était amorcé il y a un certain temps. À tort ou à raison, le ministère de la Justice a décidé d'interpréter l'article 25, qui porte sur la non-dérogation, comme s'il s'agissait du bouclier du gouvernement. J'ignore s'il a agi ou non de propos délibéré. En fait, la mesure était censée protéger les Autochtones. Ce que vous nous avez expliqué, c'est que vous voudriez qu'on transforme en bouclier pour le gouvernement une mesure de protection prévue pour les Autochtones. Est-ce bien ce que vous dites? De toute évidence, je n'ai pas compris votre explication.

Mme Douglas: D'abord, je faisais référence à l'article 35, c'est-à-dire la disposition de la Charte à laquelle l'article renvoie.

Le sénateur Watt: La non-dérogation figure à l'article 25, et non à l'article 35.

Mme Douglas: Elle se trouve dans l'article 35 de la Loi constitutionnelle, à laquelle renvoie le paragraphe 3(3) du projet de loi. Je parlais de l'article 35.

Le sénateur Watt: La non-dérogation ne se trouve pas à l'article 25 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

Mme Douglas: Ce que je tentais d'expliquer, c'est qu'on avait simplement l'intention de confirmer qu'aucune des dispositions du projet de loi C-33 n'empiète sur les garanties constitutionnelles.

Le sénateur Watt: Pourquoi ne pas avoir utilisé la même formulation?

Mme Douglas: La même formulation que quoi?

Le sénateur Watt: C'est bien ce qui m'intrigue. Pourquoi ne pas avoir utilisé la formulation qu'on retrouve dans la Constitution? Les Autochtones connaissent bien cette formulation. Pourquoi ne pas l'avoir utilisée dans le projet de loi?

Mme Douglas: L'article 35 confirme les droits autochtones, et le projet de loi, du point de vue des dispositions législatives, ne touche en rien l'article 35. Nous ne cherchons pas à reproduire l'article 35. En fait, cela serait, naturellement, superflu. Nous tentons de confirmer ce que cet autre document fait ou ne fait pas par rapport à ce que fait l'article 35.

Le sénateur Watt: C'est très déroutant.

The Chairman: Senator Adams will ask a question and we will come back to you, Senator Watt, with clarification.

Senator Adams: The main focus of Bill C-33 is future environmental damage. That is why we require a water board in Nunavut for future negotiations with NTI to handle the issue of environmental damage. We are also concerned about the revenues and that they be directed to the water board in consideration of future environmental damages, and that they not be directed to the department.

Mr. Dunlop: We certainly know that the NWB will take on as part of its ethic, the avoidance of environmental damage, and the prevention of and prohibition against environmental damage. For the larger uses of water, you will see, in the proposed legislation, the authority of the water board to require security deposits. Those deposits are to be held by the minister, but if there is environmental damage or if there is a breach of some condition, cleanup restoration, for example, those moneys can be accessed for the actual cleanup work. Fees, however small they are, will be directed to consolidated revenue.

Senator Adams: If the Nunavut Water Board holds the majority in Nunavut and there are 350 thousand square kilometres of Inuit land, does the minister still hold the power to approve an application or would the NWB have that authority in those settlement areas?

Mr. Dunlop: Only if there is the large type A major water licence issued, or if there is a public hearing of a type B licence. Those are the only decisions that would reach the minister.

The Chairman: Senator Watt, we will return to your question now.

Senator Watt: Let me try to clarify my question so we can get a clear answer. I am asking you a question about section 25 within the Constitution Act, 1982. That is the non-derogation clause normally used for legislation. It is a seal to protect the Aboriginals from whatever the wrongdoing or the mistakes that the government might make from time to time. That is what the Constitution is all about.

Why are you changing that? Are you inventing a new non-derogation clause? From where are you pulling it? Which Constitution are you pulling it from if you are not using the same wording that is in the Constitution?

Mr. Dunlop: I will touch briefly on the policy aspect as opposed to the Constitution. We are not embracing the Constitution. We are not repeating the Constitution. We are not dragging the Constitution into this bill.

There is no intention to abrogate, diminish or derogate the Aboriginal rights acquired by the Inuit that are given evidence to in this land claim in any fashion. We make reference to the protection of the Constitution.

Le président: Le sénateur Adams va poser une question, puis nous allons revenir à vous, sénateur Watt, pour obtenir des précisions.

Le sénateur Adams: Les dommages environnementaux futurs sont l'objet principal du projet de loi C-33. C'est pourquoi nous avons besoin d'un Office des eaux du Nunavut qui négociera avec NTI pour s'occuper du problème des torts causés à l'environnement. Nous nous inquiétons également des revenus, qui devraient être dirigés vers l'Office des eaux en prévision de dommages environnementaux futurs, et non vers le ministère.

M. Dunlop: Nous ne doutons pas que l'Office des eaux du Nunavut, en vertu de son éthique, jouera un rôle dans l'évitement, la prévention et l'interdiction des torts causés à l'environnement. En ce qui concerne les utilisations plus conséquentes des eaux, vous constaterez dans le projet de loi que l'Office a le pouvoir d'exiger des dépôts de sécurité. Ces dépôts seront conservés par le ministre, mais, en cas de dommage environnemental ou de non-respect d'une condition ou d'une autre, en ce qui a trait à des opérations de nettoyage et de remise en état, par exemple, on pourra se prévaloir de ces fonds pour la réalisation des travaux de dépollution proprement dits. Les droits, aussi infimes soient-ils, seront versés au Trésor.

Le sénateur Adams: Si l'Office des eaux du Nunavut détient la majorité au Nunavut et qu'un territoire de 350 000 kilomètres carrés appartient aux Inuits, le ministre exerce-t-il toujours le pouvoir d'approuver une demande, ou est-ce l'Office qui, dans ces régions visées par le règlement, exerce les pouvoirs?

M. Dunlop: Seulement si on a affaire à la délivrance d'un permis de type A pour les utilisations majeures des eaux ou qu'un permis de type B fait l'objet d'une audience publique. Seules ces décisions concerneront le ministre.

Le président: Sénateur Watt, nous allons maintenant revenir à votre question.

Le sénateur Watt: Permettez-moi de clarifier ma question de façon que je puisse obtenir une réponse claire. Je vous pose une question au sujet de l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982. C'est la clause de non-dérogation habituellement utilisée dans les textes de loi. Il s'agit d'une sorte de sceau visant à protéger les Autochtones contre d'éventuelles fautes ou omissions dont le gouvernement pourrait se rendre coupable. C'est ce à quoi sert la Constitution.

Pourquoi revenir là-dessus? Êtes-vous en train d'inventer une nouvelle clause de non-dérogation? D'où vient-elle? Si vous n'utilisez pas la formulation qui figure dans la Constitution, de quelle constitution vous inspirez-vous?

M. Dunlop: Je vais dire un mot de l'aspect stratégique plutôt que de la question constitutionnelle. Nous ne touchons pas la Constitution. Nous ne répétons pas la Constitution. Nous n'introduisons pas la Constitution dans ce projet de loi.

Nous n'avons pas l'intention d'abroger ou de diminuer les droits autochtones des Inuits dont il est fait mention dans l'Accord sur les revendications territoriales ni d'y déroger de quelque façon que ce soit. Nous faisons simplement référence aux garanties offertes par la Constitution.

We are not trying to raise the bar. We are not trying to lower the bar. We are merely making reference to the protection acknowledged by the Constitution, It is acknowledged in the bill.

I would ask the senator to look at Bills C-5, C-6 and C-10. They have the same wording in them. We are not coming up with something new.

Senator Watt: That is the problem.

The Chairman: Is there a non-derogation clause in this bill.

Mr. Dunlop: Section 3(3).

Senator Banks: You are saying to Senator Watt that the wording of the non-derogation clause that is used in this bill is also used in a number of other bills?

Mr. Dunlop: Correct.

Senator Banks: The exact wording?

Mr. Dunlop: Correct.

Senator Watt: There have been some changes.

The Chairman: Thanks for coming and at least opening the discussion. We are going to hear now from the Government of Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated and the Nunavut Water Board.

Mr. John Merritt, Legislative Counsel, Nunavut Tunngavik Incorporated: We belong to three different organizations. Each of us is planning to make a presentation.

The Chairman: We are on television. Perhaps you should introduce yourselves first and then begin.

Ms Lois M. Leslie, Senior Legal Advisor, Government of Nunavut: I am a senior legal adviser with the Department of Executive and Intergovernmental Affairs with the Government of Nunavut. I am based in the Ottawa office.

Mr. Merritt: I am a lawyer working for Nunavut Tunngavik Incorporated. With me is Kathleen Tagoona who is the Ottawa liaison officer.

Mr. Thomas Kudloo, Chair, Nunavut Water Board: I am the chairman of the Nunavut Water Board.

Mr. William A. Tilleman, Legal Counsel, Nunavut Water Board: I am the legal adviser of the water board.

Ms Philippe di Pizzo, Executive Director, Nunavut Water Board: I am the executive director of the Nunavut Water Board.

The Chairman: Let us lead off with Mr. Merritt.

Mr. Merritt: Our president was not able to come today given the short notice that we had to make this presentation. He lives in Cambridge Bay and was not able to come. He does express his regrets. Ms Tagoona and I work in the Ottawa office.

Nous ne voulons ni hausser ni abaisser la barre. Nous faisons simplement allusion aux garanties reconnues par la Constitution. On le mentionne expressément dans le projet de loi.

J'invite le sénateur à consulter les projets de loi C-5, C-6 et C-10. On y retrouve la même formulation. Nous n'avons rien inventé de nouveau.

Le sénateur Watt: C'est bien là le problème.

Le président: Y a-t-il une clause de non-dérogation dans ce projet de loi?

M. Dunlop: Le paragraphe 3(3).

Le sénateur Banks: Vous dites au sénateur Watt que la formulation de la clause de non-dérogation utilisée dans le projet de loi à l'étude se retrouve également dans un certain nombre de projets de loi?

M. Dunlop: Exactement.

Le sénateur Banks: La même formulation?

M. Dunlop: Absolument.

Le sénateur Watt: Il y a eu certains changements.

Le président: Je remercie les témoins d'être venus et d'avoir tout au moins ouvert la discussion. Nous allons maintenant entendre des représentants du gouvernement du Nunavut, de Nunavut Tunngavik Incorporated et de l'Office des eaux du Nunavut.

M. John Merritt, conseiller législatif, Nunavut Tunngavik Incorporated: Nous appartenons à trois organismes différents. Chacun d'entre nous entend présenter un exposé.

Le président: Nous sommes à la télévision. Peut-être devriez-vous vous présenter avant de commencer.

Mme Lois M. Leslie, conseillère juridique principale, gouvernement du Nunavut: Je suis conseillère juridique au ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales du gouvernement du Nunavut. Je travaille au bureau d'Ottawa.

M. Merritt: Je suis avocat et je travaille pour le compte de Nunavut Tunngavik Incorporated. À mes côtés se trouve Kathleen Tagoona, agente de liaison à Ottawa.

M. Thomas Kudloo, président, Office des eaux du Nunavut: Je suis le président de l'Office des eaux du Nunavut.

M. William A. Tilleman, conseiller juridique, Office des eaux du Nunavut: Je suis le conseiller juridique de l'Office des eaux.

M. Philippe di Pizzo, directeur général, Office des eaux du Nunavut: Je suis le directeur général de l'Office des eaux du Nunavut.

Le président: Nous allons commencer par M. Merritt.

M. Merritt: Comme ce n'est que tout récemment que nous avons appris que nous devons témoigner, notre président n'a pu se rendre ici. Il vit à Cambridge Bay et n'a pas été en mesure de faire le voyage. Il vous présente ses excuses. Mme Tagoona et moi travaillons au bureau d'Ottawa.

Nunavut Tunngavik Incorporated is a not-for-profit company with a leadership elected by all Inuit in Nunavut. NTI represents more than 20,000 Inuit of Nunavut for the purpose of asserting and defending the rights of Nunavut under the 1993 land claims agreement. The agreement covers about a fifth of Canada's landmass. It is a treaty under section 35 of the Constitution Act.

NTI is seeking four changes to the bill. You have been given a longer brief. The appendix contains some elaborations on the various arguments in the main brief. If senators have questions about the materials now or subsequently in writing, we would be pleased to try to answer them.

The first change we are seeking is an introduction of a positive interpretation provision. That is the term we are using to describe this particular version we are seeking.

The bill should include a positive interpretation provision to show that it is the intent of Parliament to adopt this bill to give active effect to the commitments that were made to the Inuit on behalf of the Crown in 1993 through the ratification of the land claim agreement.

One of the most tiresome problems of an Aboriginal party to the land claims agreement at the implementation stage is to prevent government officials from trying to minimize it. We have been at that stage since 1993.

Nunavut Tunngavik Incorporated invites the committee to supply officials with a clear sense of the responsibilities that have been delegated and entrusted to them. It can be done by adding the following provision:

This act shall be interpreted, applied and administered to implement the (Nunavut Land Claims) Agreement, including the rights of Inuit provided in the Agreement.

That is a positive statement. NTI takes the view that it would be helpful for parliament to give a signal that it expects officials who carry out the law to take a positive approach to the act of implementation of the agreement. From our point of view, that would be a helpful and optimistic sign. It would not be the world of what we are trying to avoid; it would be the world of what we are trying to do.

NTI proposed this additional provision to the bill to departmental officials in the past. While it appears that the proposed provision causes government officials some unease, it is not readily apparent why. We have not been given a ready or suitable explanation as to why this kind of language cannot be included. We urge you to take the step of including this kind of wording.

The second issue we raise is the freedom of Inuit owned lands from fees on water use. You talked about that a little earlier this morning. At common law, fee simple land titleholders have rights to waters located on their lands or that flow through or along their

Nunavut Tunngavik Incorporated est une société sans but lucratif dont les dirigeants sont élus par tous les Inuits du Nunavut. NTI, qui représente plus de 20 000 Inuits du Nunavut, a pour but d'affirmer et de défendre les droits du Nunavut aux termes de l'Accord sur les revendications territoriales de 1993. L'accord porte sur environ le cinquième de la masse continentale canadienne. Il s'agit d'un traité au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle.

NTI demande quatre modifications au projet de loi. On vous a déjà remis un mémoire plus détaillé. Dans l'annexe, vous trouverez des explications aux divers arguments avancés dans le mémoire principal. Si les sénateurs souhaitent poser des questions au sujet du document, aujourd'hui ou plus tard par écrit, nous nous ferons un plaisir d'y répondre.

La première modification que nous demandons est l'ajout d'une disposition d'interprétation positive. C'est l'expression que nous utilisons pour décrire la version particulière que nous sollicitons.

On devrait trouver dans le projet de loi une disposition d'interprétation positive qui montre que le Parlement a l'intention d'adopter le projet de loi pour donner suite aux engagements vis-à-vis des Inuits qui ont été pris au nom de la Couronne en 1993 à la suite de la ratification de l'Accord sur les revendications territoriales.

L'un des problèmes les plus lassants auxquels une partie autochtone à un accord sur les revendications territoriales est confrontée au stade de la mise en oeuvre consiste à empêcher les fonctionnaires du gouvernement de tenter d'en minimiser les effets. Nous en sommes à ce stade depuis 1993.

Nunavut Tunngavik Incorporated invite les membres du comité à donner aux fonctionnaires une idée claire des responsabilités qui leur ont été déléguées et confiées. On pourrait y parvenir en ajoutant la disposition suivante:

La loi est interprétée, appliquée et administrée de manière à donner suite à l'Accord (sur les revendications territoriales du Nunavut), y compris les droits des Inuits définis dans l'Accord.

Il s'agit d'une affirmation positive. NTI est d'avis qu'il serait utile que le Parlement indique qu'il s'attend à ce que les fonctionnaires chargés de l'application de la loi adoptent une approche positive de la loi de mise en oeuvre de l'accord. De notre point de vue, il s'agirait d'un signe utile et optimiste. La loi porterait non pas sur ce que nous cherchons à éviter, mais bien plutôt sur ce que nous cherchons à accomplir.

NTI a déjà proposé cette disposition additionnelle du projet de loi à des fonctionnaires du ministère. S'il apparaît clairement que la disposition proposée plonge les fonctionnaires du gouvernement dans un certain embarras, on comprend mal pourquoi. On ne nous a donné aucune explication rapide ni pertinente pour justifier la non-inclusion de ce genre de libellé. Nous vous prions instamment de prendre sur vous de le faire.

Le deuxième enjeu que nous soulevons a trait à l'exonération des terres appartenant à des Inuits des droits d'utilisation de l'eau. Vous en avez déjà parlé ce matin. En common law, les détenteurs de titres sur des terres en fief simple exercent des droits sur les

lands. In the Nunavut agreement the core right of Inuit land-holders are set out in section 20.2.2 that states:

Subject to the Agreement and any exception identified in the property descriptions of Inuit Owned Lands, the DIO shall have the exclusive right to the use of water on, in, or flowing through Inuit Owned Lands.

Note that description of the right as “exclusive.”

A land claims agreement can be compared to two individuals sharing living space. Part of such an arrangement is to allow each party a measure of autonomy and privacy. Yet DIAND’s view of shared living space seems to be that what is mine is mine and what is yours is mine as well. Having agreed that Inuit should have the exclusive rights to water in the Inuit part of the shared living arrangements, the department now wants to be able to charge fees to Inuit for the use of water on those lands.

This attempt to collect fees from Inuit landowners flies in the face of both the Nunavut agreement and common sense. Even if permitted by the agreement, which we deny, the imposition of such fees on fee simple titleholders would be invasive, vexatious, and fundamentally hostile to the quiet use and enjoyment of property.

The bill should be amended by changing the wording of section 82(1)(m)(i) to read:

for the right to use waters or deposit waste in waters under a licence excepting waters on, in, or flowing through Inuit Owned Land.

The third issue where NTI seeks changes is regarding the removal of the ministerial approval role.

Public confidence has been eroded in Nunavut as a result of how DIAND has dealt with the Iqaluit water licence over the last year. When the board made its decision at the end of last year to attach conditions to a license restricting the burning of garbage, DIAND could have, within 30 days of the board’s decision, brought an application for judicial review of the water board’s jurisdiction to attach such decisions. It had that discretion.

That did not happen. Instead, by registering unhappiness but not taking any decisive steps, DIAND pushed the water board, the City of Iqaluit, Inuit organizations and private citizens into a jumble of legal, policy and administrative uncertainty. In August of this year, many months after the water board’s decision, DIAND injected further uncertainty into the situation by communicating, somewhat vaguely, that it did not consider the water licence issued by the water board to the City of Iqaluit to have legal force. This action by DIAND has put other water licences into doubt and prompted court action.

eaux qui se trouvent sur leurs terres, les traversent ou les bordent. Dans l’accord du Nunavut, les droits fondamentaux des propriétaires fonciers inuits sont définis à l’article 20.2.2 qui porte:

...sous réserve des autres dispositions de l’Accord et de toute exception prévue par les descriptions foncières des terres inuites, l’OID a le droit exclusif d’utiliser les eaux qui se trouvent à la surface ou dans le sous-sol des terres inuites, ou qui traversent celles-ci.

Notez l’utilisation du mot «exclusif».

On peut comparer un accord sur les revendications territoriales à la situation de deux particuliers partageant un espace vital. L’accord a notamment pour but de permettre à chacune des parties de bénéficier d’une forme d’autonomie et de vie privée. Pourtant, le MAINC semble concevoir le partage de l’espace vital commun comme suit: ce qui est à moi est à moi, et ce qui est à vous est aussi à moi. Après avoir convenu que les Inuits exercent des droits exclusifs sur les eaux des territoires des Inuits visés par les dispositions relatives à l’espace commun, le ministère veut maintenant être en mesure de leur imputer des droits en contrepartie de l’utilisation des eaux qu’on trouve sur ces terres.

Cette tentative de prélever des droits auprès des propriétaires fonciers inuits va à l’encontre de l’accord du Nunavut et du sens commun. Même si l’accord l’autorisait, ce que nous contestons, l’imposition de tels droits à des titulaires de titres en fief simple constituerait une mesure invasive, vexatoire et essentiellement hostile à l’utilisation et à la jouissance paisibles de la propriété.

On devrait modifier comme suit le sous-alinéa 82(1)(m)(i) du projet de loi:

le droit d’utiliser les eaux ou d’y rejeter des déchets conformément à un permis, sauf dans les eaux qui se trouvent à la surface ou dans le sous-sol des terres inuites, ou qui traversent celles-ci.

Le troisième enjeu à propos duquel NTI demande des modifications a trait au retrait du rôle d’approbation du ministre.

Au Nunavut, la confiance du public s’est érodée en raison du traitement que le MAINC a, au cours de la dernière année, réservé au permis d’utilisation de l’eau à Iqaluit. Lorsque, à la fin de l’année dernière, l’Office a décidé d’attacher des conditions à un permis limitant l’incinération des déchets, le MAINC aurait pu, dans un délai de 30 jours suivant la décision de l’Office, présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision de l’Office des eaux d’imposer de telles limitations. Il avait ce pouvoir.

Cela ne s’est pas produit. En prenant acte du mécontentement, mais en ne prenant pas de mesures décisives, le MAINC a enfoncé l’Office des eaux, la ville d’Iqaluit, des organismes inuits et des citoyens privés dans un imbroglio marqué par l’incertitude juridique, stratégique et administrative. En août de cette année, de nombreux mois après la décision de l’Office des eaux, le MAINC a aggravé l’incertitude en indiquant, de façon plutôt vague, qu’il considérait que le permis d’utilisation des eaux délivré par l’Office des eaux à la ville d’Iqaluit n’avait pas de valeur en droit. En agissant de la sorte, le MAINC a mis en doute d’autres permis d’utilisation des eaux et déclenché des recours devant les tribunaux.

A proper interpretation of the Nunavut agreement does not support the proposition that water board licensing decisions have no consequence in the absence of ministerial approval. However, even if the Nunavut agreement did not exist, recent events show that there is no policy merit in the kind of open-ended ministerial discretion that DIAND is seeking. At a minimum, any discretion should be constrained by the following three things.

The first point is objective criteria to limit the circumstances in which a minister could object to a licensing decision, such as lack of evidence, or public health or safety concerns.

The second point is the opportunity for reconsideration by the water board. This approach would involve the minister exercising a discretion to have the board reconsider its decision in light of objective reasons advanced by the minister, rather than relying on blanket rejection. Once again, this technique is employed in other parts of the Nunavut agreement. There is a useful precedent close at hand as the agreement itself in relation to the Nunavut Wildlife Management Board decision-making process.

The third point is a sunset of the minister's role. If the department believes that DIAND must act as some kind of transitional watchdog, then surely there is no need to extend that role indefinitely.

The fourth and final change that NTI is seeking is in relation to an appropriately worded non-derogation clause.

Subsection 3(3) of the bill should be deleted and replaced with the following wording drawn from section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. You see the language reproduced in the brief that has been circulated:

For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.

The amendments that accompanied patriation of the Canadian Constitution in 1982 contained non-derogation language with respect to the interaction of the Charter with Aboriginal and treaty rights. The non-derogation language in section 25 of the Charter provided assurances to Aboriginal Peoples that the Charter was not aimed at taking anything away from Aboriginal and treaty rights.

The Charter formulation of the non-derogation clause was accepted as appropriate by those responsible for preparing draft legislation up to and including the firearms act in 1996. Over the last few years, however, new federal bills have come forward with at least two different variations of wording. Subsection 3(3) of the current bill contains one of those variations.

Une interprétation juste de l'accord du Nunavut ne justifie pas la proposition selon laquelle les décisions de l'Office en matière de délivrance de permis sont sans conséquence en l'absence d'approbation ministérielle. Même si l'accord du Nunavut n'existait pas, les événements récents montrent que le genre de pouvoir discrétionnaire ministériel que le MAINC sollicite est indéfendable du point de vue des politiques. Des pouvoirs discrétionnaires devraient être tout au moins balisés par les trois éléments suivants.

Dans un premier temps, on devrait adopter des critères objectifs qui limitent les circonstances dans lesquelles un ministre peut s'opposer à une décision en matière de délivrance de permis, par exemple le manque de preuves ou des préoccupations relatives à la santé ou à la sécurité publique.

Deuxièmement, on devrait donner à l'Office des eaux la possibilité de réexaminer ces décisions. Dans un tel cadre, le ministre exercerait ses pouvoirs discrétionnaires pour demander à l'Office de réexaminer ces décisions à la lumière de motifs objectifs avancés par le ministre, ce qui serait préférable au simple rejet général. Une fois de plus, la technique est prévue dans d'autres parties de l'accord du Nunavut. On dispose d'un précédent utile dans l'accord lui-même relativement au processus décisionnel du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut.

La troisième solution consisterait à assortir les pouvoirs du ministre d'une mesure de temporarisation. Si le ministère est d'avis qu'il doit jouer un rôle de chien de garde à titre transitoire, rien ne sert de prolonger indéfiniment le pouvoir du ministre.

La quatrième et dernière modification revendiquée par NTI a trait à la formulation adéquate de la clause de non-dérogation.

On devrait supprimer le paragraphe 3(3) du projet de loi et le remplacer par le libellé suivant, tiré de l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés. Ce libellé figure dans le mémoire qui vous a été distribué:

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada.

Dans les modifications qui ont accompagné le rapatriement de la Constitution du Canada en 1982, on retrouve une disposition de non-dérogation portant sur l'interaction de la Charte avec les droits ancestraux et issus de traité. La clause de non-dérogation de la Charte, soit l'article 25, garantit aux peuples autochtones que la Charte n'avait pas pour but d'empiéter sur les droits ancestraux et issus de traités.

Jusqu'à la Loi sur le contrôle des armes à feu de 1996, inclusivement, les rédacteurs de textes législatifs ont accepté le libellé de la clause de non-dérogation qui figure dans la Charte. Au cours des dernières années, cependant, au moins deux variations différentes ont fait leur apparition dans de nouveaux projets de loi fédéraux. On retrouve une de ces variations dans le paragraphe 3(3) du projet de loi à l'étude.

The Charter formulation can be best understood as a statement of intent. That is, parliament is not intending anything to be interpreted as to take away from Aboriginal or treaty rights. The divergent wording in the current bill could easily be understood as a statement of parliamentary capacity. That is, parliament is reminding the courts that, in certain circumstances it has the capacity to infringe on those rights, despite the protection of aboriginal and treaty rights under the protection offered in section 35. We know that from case law, the *Sparrow* case being the leading case in that regard.

Through the adoption of divergent wording, a non-derogation clause can, become a kind of derogation clause; what was designed as a shield can become a sword.

There are compelling reasons for the committee to reject section 3(3) and to replace it with the Charter formation. These include, that the Charter is a fount of sound constitutional usage and drafting. There is no good reason to diverge from the wording in section 25.

Second, the Charter formulation was employed consistently in federal legislation for the majority of bills containing non-derogation language since 1982. There is no evidence that this has created any practical problems.

Third, in the event that government officials believe that there is an overriding reason for dropping the Charter formulation, that reason should be presented clearly to the appropriate parliamentary committee that has the time to investigate that issue.

Fourth, DIAND has made no effort to point out if, where and how, this law would infringe on Aboriginal treaty rights. Those who would like to argue that a new law can justifiably infringe on Aboriginal and treaty rights have obligations: to point out such potential infringements to lawmakers such as yourself, and to spell out why they think such infringements might be unavoidable. We have had none of those discussions in our exchanges with DIAND and I would respectfully suggest that you have not had those kinds of indications either.

Fifth, when NTI and the representatives of other Aboriginal peoples affected by this proposed law were first engaged in consultations, there was no dispute as to what was the standard non-derogation wording. To adopt a variation wording now is bad faith.

There are a number of French language issues that are relatively minor, which are referred to in our appendix. I note those changes are ones that we think would be sensibly made.

In closing, NTI urges the committee to do two things: to amend the bill in the ways we have suggested, and to communicate to the Minister of DIAND that further legislation aimed at implementing the Nunavut agreement should be developed on a partnership

Le libellé de la Charte doit s'interpréter comme une déclaration d'intention, c'est-à-dire que le Parlement n'entend rien faire qui puisse être considéré comme un empiètement sur les droits ancestraux ou issus de traités. Le libellé différent qu'on retrouve dans le projet de loi pourrait facilement être interprété comme un énoncé des pouvoirs du Parlement, en vertu duquel ce dernier rappelle aux tribunaux que, dans certains cas, il a le pouvoir d'empiéter sur ces droits, malgré la protection des droits ancestraux et issus de traités offerte par l'article 35. La jurisprudence nous l'enseigne, l'arrêt *Sparrow* étant à cet égard l'affaire dominante.

Si on adopte une formulation différente, une clause de non-dérogation pourrait devenir une clause de dérogation; ce qui avait été conçu comme un bouclier pourrait devenir une épée.

Le comité a des raisons convaincantes de rejeter le paragraphe 3(3) et de le remplacer par le libellé contenu dans la Charte. Parmi ces raisons, mentionnons le fait que la Charte est un modèle d'utilisation et de rédaction constitutionnelles saines. On n'a aucune raison valable de ne pas respecter la formulation de l'article 25.

Deuxièmement, on a, depuis 1982, utilisé constamment le libellé de la Charte dans les textes de la majorité des projets de loi fédéraux renfermant une clause de dérogation. Rien ne montre que cela a entraîné des problèmes pratiques.

Troisièmement, au cas où des fonctionnaires gouvernementaux jugeraient que l'abandon du libellé de la Charte se justifie par des motifs d'intérêt supérieur, les motifs en question devraient être présentés clairement au comité parlementaire compétent et il faudrait laisser à ce dernier le temps d'étudier la question.

Quatrièmement, le MAINC n'a pas tenté de montrer si le texte de loi en question empiéterait sur les droits ancestraux ou issus de traités, non plus que où ni comment il le ferait. Ceux qui soutiennent qu'une nouvelle loi pourrait de façon légitime empiéter sur des droits ancestraux et issus de traités ont des obligations: signaler de tels empiètements possibles à des législateurs comme vous et expliquer en détail pourquoi, à leur avis, de tels empiètements pourraient être inévitables. Dans nos échanges avec le MAINC, nous n'avons jamais eu de telles discussions, et je soumetts respectueusement que vous n'avez pas non plus reçu d'indications en ce sens.

Cinquièmement, quand NTI et les représentants d'autres peuples autochtones touchés par les dispositions législatives proposées ont d'abord été invités à participer aux consultations, la clause de non-dérogation type n'a jamais été remise en question. Adopter un libellé différent à ce stade-ci constitue une manifestation de mauvaise foi.

Un certain nombre de problèmes relativement mineurs se posent dans la version française, et nous y faisons référence dans l'annexe de notre mémoire. Je souligne que ces modifications pouvaient être raisonnablement apportées.

En terminant, NTI prie instamment les membres du comité de faire deux choses: modifier le projet de loi à la lumière des suggestions que nous avons formulées et indiquer au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien que les prochains textes de

basis with NTI and the Government of Nunavut, in order to achieve fair and timely results.

Thank you for your attention. We would be happy to take questions now or after the other groups have had a chance to speak.

The Chairman: Before we go to questions, we will hear from all three groups.

[Thomas Kudloo, Chair, Nunavut Water Board, spoke in his native language.]

Mr. Kudloo: Inuktitut is my first language. I did not speak a word of English until I was 10 years old, and that was 42 years ago.

I am the chairman of Nunavut Water Board. With me today is Philippe di Pizzo, executive director for the Nunavut Water Board, and Bill Tilleman, legal counsel for the Inuit Water Board.

I would like to thank the committee for the invitation to speak on Bill C-33, the proposed Nunavut surface rights tribunal act. We made a submission on this bill before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal and Northern Affairs last month. Regrettably, that committee did not accept any of our recommendations. I will once again attempt to convince you, on behalf of my board, that you must make a few significant amendments to this bill before it becomes law.

I believe that the Senate is the guardian of legislative process, and therefore this final review by your committee should be much more than a rubber-stamping exercise. I urge you to consider our recommendations with an open mind.

We have had the opportunity to review at NTI's detailed submission and we fully agree with and endorse all their recommendations, with no exception. The Nunavut Water Board is an institution of public government created pursuant to article 13 of the Nunavut Land Claims Agreement. The board had been in operation since July 9, 1996, and I have been the chairman of the water board since that time.

Since its establishment, the board has been fully operational despite the lack of implementing legislation. For example, in 1997 and 1998 the board held 11 meetings and three public hearings and approved 17 applications and 18 technical reports. Three years later, in 2000-01, we held 14 meetings, one public hearing, and approved 46 applications and 43 technical reports.

Although the board is eager to have implementation legislation in place, we do not want it the way it is currently drafted. First and foremost, we want to be sure that any legislation upholds the spirit and intent of the Nunavut Land Claims Agreement and explicitly acknowledges its precedence in case of inconsistency or conflict, as stipulated in article 2.12.2 of the Nunavut Land Claims Agreement.

loi visant à mettre en oeuvre l'accord du Nunavut devraient être élaborés en partenariat avec NTI et le gouvernement du Nunavut. On s'assurera ainsi d'obtenir des résultats équitables et opportuns.

Je vous remercie de votre attention. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions maintenant ou après que les autres groupes auront eu l'occasion de s'exprimer.

Le président: Avant de passer aux questions, nous allons entendre les trois groupes.

[Thomas Kudloo, président, Office des eaux du Nunavut, s'exprime dans sa langue maternelle]

M. Kudloo: L'inuktitut est ma langue maternelle. Ce n'est qu'à dix ans que j'ai commencé à parler l'anglais, soit il y a 42 ans.

Je suis le président de l'Office des eaux du Nunavut. À mes côtés se trouvent aujourd'hui Philippe di Pizzo, directeur général de l'Office, et Bill Tilleman, conseiller juridique de l'Office.

Je tiens à remercier le comité de nous avoir invité à commenter le projet de loi C-33, qui porte sur le Tribunal des droits de surface du Nunavut. Le mois dernier, nous avons présenté un mémoire à ce sujet devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes. Malheureusement, le comité n'a retenu aucune de nos recommandations. Je vais une fois de plus tenter de vous convaincre, au nom de l'Office, que vous devez apporter quelques modifications majeures au projet de loi avant qu'il ne soit promulgué.

Je considère le Sénat comme le gardien du processus législatif. À ce titre, l'examen final effectué par votre comité ne devrait pas se limiter qu'à un exercice d'approbation machinal. Je vous prie instamment d'étudier nos recommandations avec un esprit ouvert.

Nous avons eu l'occasion d'examiner le mémoire détaillé soumis par NTI, et nous appuyons toutes les recommandations qu'il contient, sans exception. L'Office des eaux du Nunavut est une institution du gouvernement populaire créée en application de l'article 13 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. L'office exerce ses activités depuis le 9 juillet 1996, et c'est moi qui le préside depuis.

Depuis sa création, l'Office est pleinement fonctionnel malgré l'absence de dispositions législatives de mise en oeuvre. À titre d'exemple, en 1997 et 1998, l'Office a tenu 11 réunions et trois audiences publiques, en plus d'approuver sept demandes et 18 rapports techniques. Trois années plus tard, soit en 2000-2001, nous avons tenu 14 réunions, une audience publique, et nous avons approuvé 46 demandes et 43 rapports techniques.

Même si l'Office est impatient que la loi de mise en oeuvre soit adoptée, nous ne voulons pas du projet de loi dans sa forme actuelle. D'abord et avant tout, nous tenons à ce que les dispositions législatives respectent l'esprit et l'intention de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut et précisent explicitement que, en cas de contradiction ou de conflit, c'est l'accord qui a préséance, comme le rapporte l'article 2.12.2 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

We expect the bill to fully respect and reflect the specific and accurate wording of the Nunavut Land Claims Agreement. This is not the case in this bill. For example, clause 26 of the bill stipulates:

The head office of the Board shall be at Gjoa Haven

However, article 13.3.9 of the Nunavut Land Claims Agreement simply states:

The NWB shall maintain a head office in the Nunavut Settlement Area.

This is an easy one to amend. This clause of the bill should be reworded to reflect the actual wording of the Nunavut Land Claims Agreement.

A more consequential example relates to article 13.7.1 of the Nunavut Land Claims Agreement. This article says:

no person may use water or dispose of waste into water without the approval of the NWB.

That article is the heart and soul of the Nunavut Water Board's powers and jurisdiction, but it appears nowhere in Bill C-33. The current version of the bill contains a number of significant deviations from the Nunavut Land Claims Agreement.

I will bring to your attention two of the most significant concerns we have about the bill. The first one, which will not be a surprise to you, has to do with clause 56 of the bill. Our board members are very respectful of the minister, the Government of Canada and the government's position with regard to ministerial approval. However, my board members have directed me to convey to you their disappointment with clause 56 as it now reads. They have asked me to urge you to delete this clause altogether.

You may not know that our board is composed of a majority of Inuit, many of whom are elders. They hold very important positions and are greatly respected in their communities and throughout Nunavut. They consider this clause of the bill to be a vote of non-confidence by the Government of Canada in their ability to manage their own resources in a professional and balanced manner. Our position is that the Nunavut Land Claims Agreement does not give the minister of DIAND the power to approve or reject a licence issued by the Nunavut Water Board.

Clause 56 of the bill, even with the addition of a time limitation on the minister's power, is essentially a duplication of a similar clause in the N.W.T. Waters Act. It neither explicitly nor implicitly appears anywhere in the Nunavut Land Claims Agreement. It violates the spirit and the intent of the agreement.

I will not add to NTI's submission only to say once more that clause 56 should be deleted from the bill. We believe there are more appropriate recourses for any party, including the Minister of DIAND, to challenge a decision by the Nunavut Water Board, such as filing an application for a judicial review under the Federal Court Act.

Nous nous attendons à ce que le projet de loi respecte le texte précis et exact de l'Accord et en rende compte. Dans le projet de loi, ce n'est pas le cas. À titre d'exemple, l'article 26 du projet de loi précise:

Le siège de l'Office est fixé à Gjoa Haven [...].

Cependant, l'article 13.3.9 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise simplement ceci:

Le siège social de l'OEN est fixé dans la région du Nunavut.

Dans ce cas-ci, la modification est facile. Il suffit de reformuler la disposition selon le libellé de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Un exemple qui porte davantage à conséquence a trait à l'article 13.7.1 de l'Accord, qui se lit comme suit:

nul ne peut utiliser de l'eau ou déposer des déchets dans des eaux sans l'approbation de l'OEN

Cet article est le coeur et l'âme des pouvoirs et des compétences de l'Office des eaux du Nunavut, mais, dans le projet de loi C-33, il brille par son absence. Dans la version actuelle du projet de loi, on retrouve un certain nombre d'écarts majeurs par rapport à l'Accord.

Je veux maintenant porter à votre attention deux des préoccupations les plus importantes que nous avons au sujet du projet de loi. La première, et vous n'allez pas être surpris, a trait à l'article 56 du projet de loi. Les membres de l'Office respectent au plus haut point le ministre, le gouvernement du Canada et la position du gouvernement vis-à-vis de l'approbation ministérielle. Cependant, ils ont demandé de vous faire part de leur déception à l'égard de l'article 56 tel que libellé. Ils m'ont demandé de vous prier instamment de supprimer carrément la disposition.

Vous ignorez peut-être que l'Office se compose d'une majorité d'Inuits, dont bon nombre d'anciens. Ces personnes occupent des postes très importants et bénéficient d'un grand respect dans leurs collectivités et dans l'ensemble du Nunavut. Elles voient dans cette disposition du projet de loi un désaveu de la part du gouvernement de leur capacité de gérer leurs propres ressources de manière professionnelle et équilibrée. À notre avis, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut ne confère pas au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien le pouvoir d'approuver ou de rejeter un permis délivré par l'Office des eaux du Nunavut.

L'article 56 du projet de loi, même avec l'ajout d'une mesure de temporarisation des pouvoirs du ministre, constitue essentiellement le calque d'une disposition analogue présente dans la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest. Elle ne figure nulle part dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, de façon implicite ou explicite. Elle contrevient à l'esprit et à l'intention de l'accord.

Je n'ajouterai rien au mémoire de NTI sinon pour répéter une fois de plus que l'article 56 devrait être abrogé. Nous pensons que des recours plus appropriés s'offrent à toute partie, y compris le ministre, pour contester une décision de l'Office des eaux du Nunavut, par exemple, le dépôt d'une demande de contrôle judiciaire aux termes de la Loi sur la Cour fédérale.

The second issue that I would like to bring to your attention deals with unlicensed water uses or deposits of waste into water permitted by regulation as per clauses 11(2)(a) and 12(2)(a) of the bill. This issue was not addressed by NTI in their submission.

These two clauses refer to the uses of water and deposit of waste into water exempt from Nunavut Water Board approval. They are clearly in contravention of the Nunavut Land Claims Agreement that stipulates in article 13.7.1:

With the exception of domestic or emergency uses of waters, as set out in Section 5 of the Northern Inland Waters Act RSC, no person may use water or dispose of waste into water without the approval of the NWB.

There are no exemptions contemplated in the regime established by the agreement, except in cases of emergency or for domestic uses.

Contrary to the scheme created under the Nunavut Land Claims Agreement, Bill C-33 basically creates three classes of water uses and waste disposal activities. The first class is activity subject to a public hearing. The second is activities exempt from a public hearing. The third is a new class of water usage: the deposit of waste into water exempt from any board approval or licensing requirement.

On the other hand, the Nunavut Land Claims Agreement contemplates only two classes of projects: those applications for which a public hearing is required or is mandatory and those that can be dealt with summarily.

Compare article 13.7.1 to article 13.7.5 of the Nunavut Land Claims Agreement with the existing wording of Bill C-33. Simply put, the bill should duplicate, with precision if required, those sections of the Nunavut Land Claims Agreement rather than substantially altering the intent and spirit of the Nunavut Land Claims Agreement.

We believe that any water legislation must respect the spirit and the intent of the Nunavut Land Claims Agreement. The current version of the bill simply does not achieve this essential objective. While the majority of these clauses are appropriate because of the creation of the exemptions under clauses 11 and 12, and the power given to the minister under clause 56, among others, it violates a number of critical sections of the Nunavut Land Claims Agreement.

For that reason alone, the bill should either be amended as suggested by NTI with the addition or deletion of exemptions as mentioned earlier in my presentation, or it should be sent back. The next time around, meaningful consultations with NTI and with the Nunavut Water Board should occur before the Minister of DIAND introduces another version.

Le deuxième enjeu que je tiens à porter à votre attention a trait aux utilisations ou aux dépôts de déchets dans des eaux sans permis qui, aux termes des alinéas 11(2)a) et 12(2)a) du projet de loi sont autorisés par règlement. NTI n'a pas abordé cette question dans son mémoire.

Les deux dispositions ont trait à des utilisations de l'eau et à des dépôts de déchets dans des eaux exonérées de l'approbation de l'Office des eaux du Nunavut. Cela contrevient manifestement à l'article 13.7.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut qui porte ceci:

Sauf s'il s'agit d'un usage domestique ou d'une utilisation en cas d'urgence prévus au chapitre 5 de la Loi sur les eaux internes du Nord, L.R.C. (1985), chap. N25, nul ne peut utiliser de l'eau ou causer des déchets dans des eaux sans l'approbation de l'OEN.

Le régime prévu dans l'accord ne prévoit aucune exemption, sauf en cas d'urgence ou d'utilisation domestique.

Au contraire du régime établi par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, le projet de loi C-33 a essentiellement pour effet de créer trois catégories d'activités liées à l'utilisation de l'eau et aux dépôts de déchets. La première catégorie d'activités est sujette à une audience publique. La deuxième est exemptée de la procédure d'audience publique. La troisième porte sur une nouvelle forme d'utilisation de l'eau: le rejet de déchets dans les eaux sans permis ni approbation de l'Office.

Par ailleurs, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut ne prévoit que deux catégories de projet: les demandes qui exigent la tenue d'une audience publique et celles qui peuvent être traitées de façon succincte.

Comparez les articles 13.7.1 à 13.7.5 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut au libellé du projet de loi C-33. Pour dire les choses simplement, le projet de loi devrait reproduire, avec, au besoin, des précisions, ces dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, et non modifier leur intention et leur esprit de façon substantielle.

Nous pensons que toute disposition législative relative à l'eau doit respecter l'esprit et l'intention de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. La version actuelle du projet de loi ne respecte simplement pas cet objectif essentiel. Tandis que la majorité des dispositions sont appropriées, la création des exemptions prévues aux articles 11 et 12 et les pouvoirs conférés au ministre par l'article 56, entre autres, le projet de loi contrevient à un certain nombre d'articles critiques de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Pour cette raison seulement, on devrait modifier le projet de loi comme le propose NTI, en ajoutant ou en supprimant des exemptions comme je l'ai mentionné plus tôt. On pourrait également renvoyer le projet de loi. La prochaine fois, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait consulter de façon significative NTI et l'Office des eaux du Nunavut avant de présenter une nouvelle version.

That concludes my presentation. We will answer any questions.

Ms Lois M. Leslie, Senior Legal Advisor, Department of Executive and Intergovernmental Affairs, Government of Nunavut: Honourable senators, I apologize that no one from the Government of Iqaluit was able to join me this morning. We also received short notice. I understand that our application to appear was not received by the clerk so we appreciate that Senator Adams noticed our absence from the list.

The Government of Nunavut is pleased to have this opportunity to speak to the committee on Bill C-33. Our government is happy to see this legislation tabled. We believe that Bill C-33 will provide a greater level of certainty to the regulatory environment in Nunavut. The passage of this legislation will also mark further progress in the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement. However, as we will be outlining later in this presentation, we have some outstanding concerns with the bill that we believe need to be addressed before the bill becomes law.

For the record, the position of the Government of Nunavut is the same as when we presented at the House of Commons standing committee, subject to the amendments made by that committee.

As a successor government to the Government of the Northwest Territories, the Government of Nunavut is a signatory to the Nunavut Land Claims Agreement. In addition to the specific obligations under the agreement and the implementation contract, which the Government of Nunavut assumes in that capacity, the Government of Nunavut has a responsibility as a public territorial government to protect and promote the interests of the people of Nunavut. As a public territorial government established pursuant to a land claims agreement, the Government of Nunavut has a further unique role in Nunavut. The government of Nunavut is a vehicle by which the Inuit of the eastern Arctic have elected to exercise their inherent right of self-government. This fundamental relationship between the Government of Nunavut and the Inuit and the central role of the agreement in Nunavut together inform all activity of the Government of Nunavut.

The Government of Nunavut has an additional interest in Bill C-33. Our government is currently engaged in preliminary discussions with the Department of Indian and Northern Affairs with a view to negotiating the devolution of lands and resource management in Nunavut, currently exercised by DIAND. With devolution, which we hope will occur within the next three to five years, the Government of Nunavut will assume responsibility for regulating land use and water use throughout Nunavut.

I would like to focus on four issues in Bill C-33. All of these issues pertain to either the front provisions of the bill or Part 1. The Government of Nunavut has no comments with respect to

Voilà qui conclut mon exposé. Nous allons répondre à vos questions.

Mme Lois M. Leslie, conseillère juridique principale, ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales, gouvernement du Nunavut: Honorables sénateurs, je regrette qu'aucun membre du gouvernement d'Iqaluit n'ait pu se joindre à moi ce matin. Nous avons nous aussi reçu un court préavis. Si je comprends bien, le greffier n'a pas reçu notre demande de comparution. Nous sommes donc reconnaissants au sénateur Adams d'avoir remarqué que nous ne figurions pas sur la liste.

Le gouvernement du Nunavut est heureux de présenter au Comité ses observations sur le projet de loi C-33. Notre gouvernement est très favorable au dépôt de ce projet de loi qui ne manquera pas, à notre avis, de mieux structurer la réglementation du Nunavut en matière d'environnement. En outre, l'adoption du projet de loi constituera une nouvelle étape dans la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Toutefois, ainsi que vous le constaterez au cours de notre présentation, il reste des questions à régler avant que ces propositions législatives ne soient adoptées.

Aux fins du compte rendu, je précise que la position du gouvernement du Nunavut est la même que celle qu'il a présentée au comité permanent de la Chambre des communes, sous réserve des modifications apportées par ce comité.

En tant que successeur du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Nunavut est partie à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Outre les obligations particulières qui lui incombent au titre de l'Accord et du contrat de mise en oeuvre connexe, le gouvernement du Nunavut est tenu, dans le cadre de l'administration publique du territoire, de protéger et de promouvoir les intérêts de la population du Nunavut. Cependant, en sa qualité d'administration publique du territoire constituée en vertu de l'Accord, le gouvernement du Nunavut a un rôle supplémentaire et unique à jouer au Nunavut. De fait, le gouvernement du Nunavut est l'organe par lequel les Inuits de l'est de l'Arctique ont choisi d'exercer leur droit de se gouverner eux-mêmes. Ensemble, ce rapport fondamental entre le gouvernement du Nunavut et les Inuits, d'une part, et l'importance primordiale de l'Accord au Nunavut, de l'autre, conditionne l'action du gouvernement du Nunavut.

Mais le gouvernement du Nunavut s'intéresse aussi au projet de loi C-33 pour d'autres raisons. De fait, notre gouvernement a entamé récemment des pourparlers préliminaires avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en vue de parvenir à une entente négociée sur la dévolution de la gestion des terres et des ressources du Nunavut, gestion qui incombe actuellement au ministère même. Nous espérons que cette dévolution se produira d'ici trois à cinq ans et qu'une fois réalisée, elle permettra au gouvernement du Nunavut de s'occuper lui-même de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des eaux pour tout le Nunavut.

J'aimerais attirer votre attention sur quatre questions que suscite pour nous le projet de loi C-33. Ces questions portent sur toutes les dispositions d'ordre général figurant au début du projet de loi,

Part II of the bill. The four issues I wish to address are non-derogation of Aboriginal treaty rights in clause 3(3); the minister's authority to approve the issuance, amendment, renewal and cancellation of a water licence in clause 56; fees for the use of waters on Inuit-owned lands in section 82(1)(m); and, finally, the issue of inspection and enforcement of water licences, clauses 85 to 89.

I will not go into a lot of detail on the issue of non-derogation; Mr. Merritt has eloquently put forward the arguments on that subject. The Government of Nunavut supports completely the position of NTI on this issue. We feel that not only does the present language not provide assurances that parliament does not intend to impair existing Aboriginal treaty rights through this legislation; it creates a more serious concern for Inuit. By limiting the protection of the clause to just the protection provided for Aboriginal treaty rights, by the recognition and affirmation of those rights in clause 35, the provision incorporates the common-law authority to infringe Aboriginal and treaty rights which was first enunciated by the Supreme Court of Canada in the *Sparrow* decision. The result is to provide that the action not be construed so as to abrogate or derogate from existing rights, to the extent that such abrogation or derogation cannot be justified, in accordance with the justificatory analysis developed by the court.

This result sets off alarm bells for the Government of Nunavut. Does the act currently contain provisions that diminish Inuit rights under the agreement, but which could be justified? If so, clause 3(3) is of no assistance to Inuit. Does the presence of clause 3(3) imply some sort of consent by Inuit to any such infringement, given that NTI was consulted in the development of this legislation?

The Government of Nunavut further supports NTI's request that clause 3 of the bill be further amended by adding a positive interpretation clause as submitted to the committee by NTI this morning. The Government of Nunavut is of the view that the clause proposed by NTI would properly situate the Nunavut Water Board and the Nunavut Surface Rights Tribunal within the context of the agreement and clearly establish the agreement as the primary reference point in relation to Bill C-33.

On the issue of ministerial authority to approve licences, the Government of Nunavut has a different position from that enunciated by NTI and the Nunavut Water Board. In our view, these blanket agreements do not deal definitively with this issue. We appreciate that there are legitimate discussions around that authority. This issue is currently before the courts.

The Government of Nunavut must also consider this question from the point of view of an elected government that will with devolution assume responsibility for lands and waters throughout Nunavut. We feel it is appropriate and necessary that the

en l'occurrence la Partie 1. Le gouvernement du Nunavut n'a pas d'observations à formuler au sujet de la Partie 2 du projet de loi. Les quatre questions que je souhaite porter à votre attention sont les suivantes: la préséance des droits autochtones et issus de traités, au paragraphe 3(3), le pouvoir du ministre d'approuver la délivrance, la modification, le renouvellement et l'annulation d'un permis d'utilisation des eaux, à l'article 56, les droits payés pour l'utilisation des eaux situées sur les terres inuites — alinéa 82(1)*m*) et, enfin, les pouvoirs de visite et de contrôle d'application relatifs aux permis des utilisations des eaux, aux articles 85 à 89.

Je n'entrerai pas dans les détails au sujet de la non-dérogation; M. Merritt a éloquentement avancé les arguments à ce sujet. Le gouvernement du Nunavut est tout à fait d'accord avec la position de NTI dans le dossier. Non seulement la disposition, dans son libellé actuel, ne garantit plus l'inviolabilité des droits ancestraux et issus de traités existants dans la législation fédérale, mais elle suscite de graves préoccupations chez les Inuits. En limitant sa portée à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, la disposition incorpore le pouvoir reconnu en common law de modifier des droits ancestraux et issus de traités, tels qu'énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow*. Il résulte de ce libellé que la loi ne peut s'interpréter comme portant atteinte aux droits existants que dans la mesure où pareille atteinte ne saurait être justifiée par le tribunal.

Cette situation inquiète vivement le gouvernement du Nunavut. Le projet de loi comporte-t-il donc une disposition permettant des atteintes aux droits des Inuits reconnus dans l'Accord à condition de justifier ces atteintes? Si tel est le cas, le paragraphe 3(3) n'est d'aucun secours pour les Inuits. La présence de ce paragraphe dans le projet de loi peut-elle donner à croire que les Inuits ont implicitement consenti à de telles atteintes, d'autant plus que NTI a été consulté lors de l'élaboration du projet de loi?

Le gouvernement du Nunavut appuie la demande de NTI de faire en outre modifier l'article 3 du projet de loi par l'adjonction de la disposition d'interprétation proposée ce matin au comité par NTI. De l'avis du gouvernement du Nunavut, la disposition proposée par NTI contribuerait à bien fixer le rôle de l'Office des eaux du Nunavut et du Tribunal des droits de surface du Nunavut dans le cadre d'un Accord et à bien faire ressortir l'Accord comme étant l'instrument d'interprétation principal quant aux dispositions du projet de loi C-33.

En ce qui concerne le pouvoir du ministre d'approuver les permis, le gouvernement du Nunavut a une position qui diffère de celle de NTI et de l'Office des eaux du Nunavut. À votre avis, ces accords types ne règlent pas le problème de façon définitive. Nous concevons que ce pouvoir fasse l'objet de débats légitimes. Les tribunaux ont d'ailleurs été saisis de la question.

Cependant, le gouvernement du Nunavut doit considérer la question dans son optique de gouvernement élu et destiné à s'occuper lui-même, une fois la dévolution réalisée, de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des eaux pour tout

responsible minister be able to impact licensing decisions when it is in the public interest to do so.

However, the Government of Nunavut does not agree that ministerial authority should be unrestricted. For that reason, we put forward proposed amendments that are reflected in our brief. Our brief has not been amended since the amendments were made at the House of Commons committee. We feel it is important that the minister's authority will be constricted by time frames, and where the minister does not comply with that requirement the minister will be deemed to have approved the water license. Those changes have been made in the bill and we are satisfied with the changes that have been made with respect to time limits and the deeming provision.

The government would, however, support the additional changes that NTI mentioned this morning with respect to objective criteria, for example, and the requirement, where the minister rejected a licence application by the board, to send it back to the board with suggestions for resubmission. These additional suggestions would continue to improve the bill.

The third issue is fees for use of waters on Inuit-owned lands. Again, we support NTI completely on this issue. Unlike the issue with respect to ministerial authority, the agreement is absolutely clear. When you talk about an exclusive right, in our position there is no room for any other role for government. "Exclusive" means that the right belongs entirely to Inuit. While the Government of Nunavut would have the authority to raise revenues with devolution, we feel there is no room provided in the agreement for that role. So we support absolutely NTI's position that this bill should be amended to explicitly exempt Inuit-owned lands from the ability to raise revenues.

The issue of enforcement is not related so much to the interpretation of the agreement. It is an issue of public government. In our view, the bill is weak in the area of inspection and enforcement. We have put forward a number of proposed amendments to the Department of Indian and Northern Affairs with respect to these issues.

While we received some sympathetic response, we were told it was beyond the mandate of the department in developing this legislation. Our proposed amendments are set out in the appendix of our brief.

While clause 85 makes provisions for inspectors, the inspectors are to be appointed by the minister and there is no requirement for these inspectors to be qualified according to objective criteria. We would like to see the bill strengthened by having the bill appoint a chief inspector. The chief inspector would have certain qualifications, would be based in Nunavut and would have the power to appoint inspectors who would report to the chief inspector. This would create a more objective technical regime than the one that currently exists.

le Nunavut. Nous estimons qu'il importe au ministre responsable d'exercer, comme il se doit, un pouvoir de surveillance sur les décisions prises en matière de délivrance de permis lorsque l'intérêt du public l'exige.

Toutefois, le gouvernement du Nunavut s'oppose à ce que le ministre jouisse de pouvoirs illimités. Voilà pourquoi nous avons présenté les modifications qui figurent dans notre mémoire. Ce dernier n'a pas été mis à jour depuis les modifications apportées au comité de la Chambre des communes. Nous pensons qu'il est important que les pouvoirs du ministre soient limités dans le temps et que, dans l'hypothèse où il ne se conformerait pas aux exigences, il serait réputé avoir approuvé les permis d'utilisation des eaux. Ces modifications ont été apportées dans le projet de loi, et nous sommes satisfaits des changements qui ont été faits au sujet des limites de temps et de la disposition déterminative.

Cependant, le gouvernement est favorable aux modifications additionnelles évoquées ce matin par NTI relativement à des critères objectifs, par exemple, et l'obligation qui serait faite au ministre, en cas de rejet d'un permis autorisé par l'Office, de demander à ce dernier de revoir sa décision en lui fournissant des suggestions. Ces propositions additionnelles auraient pour effet de continuer à améliorer le projet de loi.

Le troisième enjeu a trait à l'imposition de droits d'utilisation des eaux sur des terres inuites. Une fois de plus, nous appuyons sans réserve la position de NTI dans le dossier. À la différence de la question soulevée en rapport avec les pouvoirs du ministre, l'accord est dans ce cas-ci limpide. Lorsqu'il est question de droits exclusifs, il n'y a, à notre avis, place à aucune autre intervention du gouvernement. Le mot «exclusifs» signifie que les droits appartiennent entièrement aux Inuits. Même si le gouvernement du Nunavut aurait, aux termes de la dévolution, le pouvoir de générer des revenus, nous pensons que l'accord ne fait aucune place à un tel rôle. Nous sommes donc absolument d'accord avec la position de NTI selon laquelle le projet de loi devrait être modifié de manière à exclure explicitement les terres inuites des modes de génération de revenu.

La question des contrôles d'application en est moins une d'interprétation de l'accord. En fait, il s'agit d'une question de gouvernement populaire. À notre avis, le projet de loi est faible du point de vue des visites et des contrôles d'application. Nous avons présenté au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien un certain nombre de modifications à ce sujet.

Bien que nos propositions aient reçu un accueil sympathique, on nous a dit qu'elles allaient au-delà du mandat du ministère relativement à l'élaboration du projet de loi. Les modifications que nous proposons figurent dans l'annexe de notre mémoire.

Si l'article 85 prévoit la désignation d'inspecteurs, ces derniers seront désignés par le ministre, et leurs compétences ne seront pas évaluées à la lumière de critères objectifs. Nous aimerions que le projet de loi soit renforcé au moyen de la désignation d'un inspecteur en chef. Ce dernier posséderait certaines qualifications, serait établi au Nunavut et aurait le pouvoir de désigner les inspecteurs qui relèveraient de lui. On créerait ainsi un régime technique plus objectif que celui qui existe aujourd'hui.

This is important because there is no mining act in Nunavut; the inspection of mines and other major projects is done through water licences. It is very important that the inspection and enforcement provisions in this bill reflect the important role of these inspectors.

I wish to thank the committee for this opportunity to make this presentation. We urge the committee to consider the changes that we have proposed. We believe that these changes will significantly strengthen the bill, make it more consistent with the Nunavut Land Claims Agreement and significantly enhance the regulatory regime in Nunavut.

Senator Spivak: I have a short question concerning the non-derogation clause. A non-derogation clause means that the treaty rights or existing rights of Aboriginal peoples under the Constitution remain intact, but it does not mean that the Inuit peoples or any other Aboriginal peoples are not, as citizens of Canada, subject to the laws of Canada. There are things that require environmental assessment and bulk water exports. There is still Bill C-6. Am I correct in that assumption? That is, nothing in what you are proposing as amendments or in what is contained in this bill impacts on those other obligations of Aboriginal peoples as citizens of Canada notwithstanding the fact that their Aboriginal rights should not be derogated from. What trumps what?

Mr. Merritt: I would not view it in terms of “what trumps what.” To answer the question as to whether Inuit and other Aboriginal peoples are bound by all the other laws of general application outside the realm of Aboriginal treaty rights, the answer is yes; they are bound by the Criminal Code, the Aeronautics Act and so on.

We at NTI, and our colleagues from Nunavut are in a rather curious position. We believe that the appropriate wording of a non-derogation clause should follow the wording that Parliament adopted in 1982. We are in the curious position of arguing for the status quo which the Department of Justice unilaterally shifted not just in one but in a couple of different directions. There are now at least two variations of the clause. For us, that is ironic because these clauses are intended to give people security and predictability. When you start playing around with them, you create opportunities for people like me as well as other lawyers and judges to start reading all kinds of unhappy things into them. It is unfortunate that the department itself initiated the experiment for an alternate phrase of the non-derogation clause, a clause that was used from 1982-96.

Senator Spivak: I quite agree with you. It seems to me that the Akwesasne nations made some statement about the export of water that could come to a court decision. Nothing in the existing Aboriginal treaty rights would give the authority of an Aboriginal nation to do that, although, they seem to think they have the right

Cela est important dans la mesure où il n’y a pas de dispositions législatives relatives à l’exploitation minière au Nunavut. L’inspection des mines et d’autres grands projets passe par le permis d’utilisation des eaux. Il est très important que les dispositions du projet de loi portant sur les visites et les contrôles d’application rendent compte du rôle important que ces inspecteurs ont à jouer.

Je remercie le Comité de m’avoir permis de présenter les observations du gouvernement du Nunavut. Nous prions le Comité de bien vouloir donner suite aux changements que nous proposons. Ceux-ci sont, à notre avis, de nature à renforcer le projet de loi de façon considérable, à l’harmoniser davantage avec l’Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et à donner passablement plus de vigueur à la réglementation du Nunavut.

Le sénateur Spivak: Je veux poser une brève question au sujet de la clause de non-dérogation. Une clause de non-dérogation porte que les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones demeurent intacts en vertu de la Constitution, mais elle ne signifie pas que les Inuits ni les autres Autochtones ne sont pas, à titre de citoyens du Canada, visés par les lois du Canada. Il y a des dispositions qui prescrivent l’évaluation environnementale en cas de projet d’exportations d’eau en vrac. Le projet de loi C-6 existe toujours. Ai-je raison de penser cela? Rien dans les modifications que vous proposez ni dans le projet de loi n’a d’effet sur les autres obligations des Autochtones en tant que citoyens du Canada, en dépit du fait qu’on ne doit pas empiéter sur leurs droits ancestraux. Qu’est-ce qui a la préséance?

M. Merritt: Je ne poserai pas le problème du point de vue de la «préséance». À propos de savoir si les Inuits et les autres Autochtones sont liés par les lois d’application générales en dehors des limites des droits ancestraux et issus de traités, la réponse est oui: ils sont liés par le Code criminel, la Loi sur l’aéronautique et ainsi de suite.

À l’instar de nos collègues du Nunavut, nous, représentants de NTI, nous nous trouvons dans une situation plutôt curieuse. Nous soutenons que le libellé approprié d’une clause de non-dérogation devrait s’inspirer de celui que le Parlement a adopté en 1982. Curieusement, nous nous voyons dans l’obligation de plaider en faveur du statu quo que le ministère de la Justice a, de façon unilatérale, choisi d’abandonner pour s’engager non pas dans une direction différente, mais bien dans deux ou trois. Il existe maintenant au moins deux variations de la disposition. Pour nous, cela est ironique dans la mesure où ces dispositions visent à favoriser la sécurité et la prévisibilité. Lorsqu’on commence à les triturer, on donne à des personnes comme moi de même qu’à d’autres avocats et juges la possibilité de commencer à y voir toutes sortes d’éléments malheureux. Il est dommage que le ministère lui-même se soit lancé à titre expérimental dans une nouvelle formulation de la clause de non-dérogation, utilisée de 1982 à 1996.

Le sénateur Spivak: Je suis plutôt d’accord avec vous. Il me semble que les nations d’Akwesasne ont fait certaines déclarations au sujet de l’exportation d’eau qui pourraient être tranchées par un tribunal. Dans les droits ancestraux et issus de traités, rien ne conférerait à une nation autochtone le droit d’agir de la sorte,

to do it. You understand that such an action would be fraught with consequences not just for that territory under the Aboriginal First Nations but it would have an impact on the rest of Canada. That is what I am asking.

Mr. Merritt: You are asking a very good question. It is not one that NTI has turned its mind to. With that caveat, NTI in the past has never argued that the Inuit have rights under the land claims agreement that would allow them to export water off their lands wherever and however they want. That right is not stated to be in the agreement.

Senator Spivak: It is not in the agreement, but can you see it flowing from the Aboriginal treaty rights? You do not need to answer my question now but, if you have some thoughts on it, perhaps you could convey them in writing to our Chair. Given the jurisprudence here.

Mr. Merritt: Yes, a concern of that kind, legitimate in its own terms, does not require you to endorse the non-derogation wording that is in this bill.

Senator Spivak: No, I quite agree with that. I am suggesting that these are naughty issues and that there have been court cases that have gone in a certain direction because of these issues. If you have any jurisprudence or legal cases that you can draw our attention to, that would be helpful.

Senator Adams: I would like to ask a question of the water board chairman, Tom Kudloo. Tom was my neighbour when he lived in Baker Lake. He is living in Keewatin and that is why he is on the water board. In the meantime, Mr. Kudloo is talking about amending Bill C-33. We have a rule in the government. If we amend the bill in the House of Commons, it dies on the Order Paper. If we accept the amendment and the committee approves it, then the bill will go back to the House of Commons. Bill C-6 concerning the Northwest Territories Water Board is before another committee right now. If the bill died would things continue? If we passed the bill without amendment, if they had a chance to win the case, would the case go to court?

Mr. William A. Tilleman, Legal Counsel, Nunavut Water Board: If the bill were to die, the board would continue to operate the way it has in the past. It has article 13 that is in the land claims agreement.

That is the law and the board would continue.

Senator Adams: If the bill died would you go to court, and would you win the case? How do you feel about that? What would happen if you lost the case?

Mr. Tilleman: Well, sir, when we were before the House of Commons committee, we were asked our opinion of the case and whether it put the government in jeopardy by having a case concurrently before the Federal Court of Canada. I decided not to comment on the case, because it was brought forward by NTI. I did, however, on behalf of the water board, suggest that there is no

même si certaines semblent se croire habilitées à le faire. Vous comprenez qu'une telle mesure entraînerait des conséquences non seulement pour le territoire des Premières nations concernées, mais aussi pour le reste du Canada. C'est la question que je pose.

M. Merritt: Vous soulevez une très bonne question. NTI ne se l'est jamais posée. Cela dit, nous n'avons jamais par le passé soutenu que les droits que l'Accord sur les revendications territoriales confère aux Inuits autoriseraient ces derniers à exporter de l'eau prélevée sur leurs terres là où bon leur semble et selon les modalités de l'emploi. Ce droit n'est pas prévu dans l'accord.

Le sénateur Spivak: Il n'est pas prévu dans l'accord, mais pensez-vous qu'on puisse considérer qu'il découle des droits ancestraux et issus de traités? Vous n'êtes pas obligé de répondre tout de suite à ma question. Si vous avez des opinions à ce sujet, peut-être pourriez-vous les faire parvenir par écrit à notre président. Étant donné la jurisprudence à laquelle on a ici affaire.

M. Merritt: Oui, en vertu d'une préoccupation de cette nature, légitime en soi, vous n'êtes pas tenue d'appuyer la clause de non-dérogation qui figure dans le projet de loi.

Le sénateur Spivak: Non, je suis tout à fait d'accord. Non, ce que je dis, c'est que ce sont de sales problèmes et que, en raison de ces problèmes, des affaires instruites par des tribunaux sont allées dans certaines directions. Si vous avez en main de la jurisprudence ou des affaires judiciaires que vous pouvez porter à notre attention, cela serait utile.

Le sénateur Adams: J'aimerais poser une question au président de l'Office des eaux, Tom Kudloo. Tom a été mon voisin à l'époque où je vivais à Baker Lake. Il vit maintenant à Keewatin, et c'est pourquoi il siège à l'Office. Entre-temps, M. Kudloo propose des modifications du projet de loi C-33. Au gouvernement, il y a une règle. Si nous modifions le projet à la Chambre des communes, il meurt au *Feuilleton*. Si nous acceptons les modifications et que le comité les approuve, le projet de loi sera renvoyé à la Chambre des communes. Le projet de loi C-6, qui porte sur l'Office des eaux des territoires du Nord-Ouest, est actuellement à l'étude devant un autre comité. Si le projet de loi mourait au *Feuilleton*, les choses poursuivraient-elles leur cours? Si nous adoptons un projet de loi sans modification, ferait-on appel aux tribunaux si on avait une chance d'obtenir gain de cause?

M. William A. Tilleman, conseiller juridique, Office des eaux du Nunavut: Si le projet de loi devait mourir au *Feuilleton*, l'Office poursuivrait ses activités comme par le passé, en vertu de l'article 13 de la Loi sur les revendications territoriales.

C'est la loi, et l'Office poursuivrait ses activités.

Le sénateur Adams: Si le projet de loi mourait au *Feuilleton*, vous adresseriez-vous aux tribunaux? Obtiendriez-vous gain de cause? Qu'en pensez-vous? Qu'arriverait-il si vous perdiez?

M. Tilleman: Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes, monsieur, on nous a demandé notre avis à ce sujet. On voulait savoir si le gouvernement courait un risque étant donné qu'une affaire était concurrentiellement en instance devant la Cour fédérale du Canada. J'ai décidé de ne pas faire de commentaires sur l'action en justice dans la mesure où elle avait

ambiguity in the land claims agreement. There are several sections, even outside of article 13, that I can point to, and I am happy to do that if you want me to.

It seems that a good judgment move would be to hold the proclamation of section 56 in abeyance, perhaps for 18 months, to allow it to go through the federal courts. This is not new. I believe that the intent of the Yukon Environmental and Socio-economic Act is to proclaim certain sections early and then wait for a couple of years to proclaim the substantive sections later. The government should, in respect of section 56, withhold the proclamation, or effective date, until approximately June 1, 2003. In that way, there would be no jeopardy. It would be embarrassing to have the Federal Court agree with the position of NTI, who has filed a good claim, and the land claim is clear.

Senator Adams: That is my concern. If the bill is not passed, what will happen to the water board? I would like to see it remain.

Meanwhile, the board is conducting itself in Inuktituk, most of the time. That is what the bill states. Are there board hearings? Does the minister have to look at it, or how does it work now? Does the minister approve it, or do you approve it, as a board, after the hearings held in the communities?

Mr. Tilleman: The board conducts its hearings in the communities, as you stated. At least a part of the hearings is in Inuktituk. For future hearings, they will have less formal sessions to dispense with the formal rules and encourage local citizens to speak up. That is contemplated by the agreement.

The board has a distribution list that includes the territorial and federal governments. Usually, the federal government is present and the representatives are helpful. When the hearings are over, the board, within about 30 to 60 days, drafts a decision and sends the report to all of the parties. As a courtesy, it is my understanding that the board always sends a copy to the Minister of Indian and Northern Affairs.

Senator Adams: Have you received a response from the minister on that?

Mr. Tilleman: Sometimes that is true, and other times, after a few months, we do receive a response. My rough guess would be that, out of a dozen major hearings, about one-half of those have not been replied to.

The Chairman: I want to use the Chair's prerogative to ask a quick question of Ms Leslie or Mr. Merritt.

Senator Adams: I am sorry, but I was not finished. We are not quite satisfied with the bill today, and I do not know how long it has been before the House of Commons. I will be glad to hold it for another year, because there is concern about the other clauses.

été intentée par NTI. Au nom de l'Office des eaux, j'ai cependant affirmé qu'il n'y avait rien d'ambigu dans l'Accord sur les revendications territoriales. Hormis l'article 13, je peux soulever quelques articles, et je me ferai un plaisir de le faire si on me le demande.

Il me semble qu'un bon jugement consisterait à suspendre l'homologation de l'article 56, peut-être pour une période de 18 mois, dans l'attente de l'audition de l'affaire par les tribunaux fédéraux. Cela n'est pas nouveau. Dans la loi environnementale et socio-économique du Yukon, on a l'intention, je crois, de promulguer tôt certains articles et d'attendre deux ou trois ans avant de promulguer les articles de fond. Le gouvernement devrait, en ce qui concerne l'article 56, surseoir à la proclamation ou à la date d'entrée en vigueur, jusqu'au 1^{er} juin 2003. De cette façon, on ne courrait pas de risque. Il serait embarrassant que la Cour fédérale donne raison à NTI, qui a présenté une argumentation solide, d'autant que le règlement territorial est clair.

Le sénateur Adams: C'est bien ce qui m'inquiète. Si le projet de loi n'est pas adopté, qu'arrivera-t-il à l'Office des eaux? Je tiens à ce qu'il reste en place.

Entre temps, l'Office exerce ses travaux en inuktituk, la plupart du temps. C'est ce que prescrit la loi. L'Office tient-il des audiences? Le ministre doit-il exercer un droit de regard? Comment cela fonctionne-t-il? Est-ce le ministre ou vous qui, en tant qu'office, accordez les approbations une fois les audiences tenues dans les collectivités?

M. Tilleman: Comme vous l'avez dit, l'Office tient des audiences dans les collectivités. Au moins une partie de ces audiences se déroulent en inuktituk. Dans le cadre d'audiences futures, on prévoira des audiences moins officielles. Ainsi, on se passera de règles strictes et on invitera les citoyens locaux à se prononcer. Cela est prévu dans l'accord.

L'Office a une liste d'envoi sur laquelle figurent les gouvernements territorial et fédéral. Habituellement, le gouvernement fédéral est présent, et ses représentants sont utiles. Lorsque les audiences sont terminées, l'Office, dans un délai de 30 à 60 jours environ, rédige la décision et fait parvenir le rapport à toutes les parties. Je crois comprendre que l'Office, par courtoisie, fait toujours parvenir une copie au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le sénateur Adams: Avez-vous reçu une réponse du ministre à ce sujet?

M. Tilleman: C'est parfois vrai; dans d'autres cas, nous recevons une réponse après quelques mois. Sur un total d'une douzaine d'audiences majeures, je dirais que dans la moitié des cas, grosso modo, on n'a pas reçu de réponse.

Le président: Je vais utiliser la prerogative du président pour poser une question rapide à Mme Leslie ou à M. Merritt.

Le sénateur Adams: Pardonnez-moi, mais je n'ai pas terminé. Nous ne sommes pas tout à fait satisfaits du projet de loi tel qu'il existe aujourd'hui, et j'ignore depuis combien de temps il est devant la Chambre des communes. Je me ferai un plaisir de le retenir pendant encore une année parce que les autres dispositions suscitent certaines inquiétudes.

The Chairman: Mr. Merritt or Ms Leslie, if the DIAND official has a right, in a two key approach or veto, would it be a compromise if DIAND only became involved were Nunavut to export water across a provincial boundary, or if the water were exported for sale internationally? If the government were to back off at that point, and the total decision-making was within Nunavut by the Nunavut people, would that be a suitable compromise?

Mr. Merritt: My colleague will respond to that as well. That is not something NTI has considered in the past. However, it seems to be a reasonable suggestion. Certainly, our focus in the past has been to ensure that the board has respect for its jurisdiction, as contemplated in the agreement for the Nunavut area. If we considered the realm of trans-border shipment, then we would accept that the federal government has a greater interest and role in such issues across the country. The suggestion you are making makes a lot of sense.

Ms Leslie: Just to restate what the DIAND officials said this morning, the bill already differentiates between major licence applications and minor ones. It is only the major licences that go to the minister. That distinction is made in the bill.

Mr. Phillippe di Pizzo, Executive Director, Nunavut Water Board: We agree with what NTI mentioned about matters dealing with national or international interests. We agree that the minister would have a role to play in either accepting or registering licences. We believe that the minister has no role to play for licences within Nunavut.

Senator Watt: Would that include the export of ice?

Mr. Tilleman: It does include fresh water ice, but not marine water. The committee should note that.

Earlier, Senator Spivak asked about any law or case that pertained to a change in Aboriginal rights if the issue left Nunavut, for example, the transportation of water south. The answer is clear, and it is in the land claims. In article 13, there is a section for inter-jurisdictional water management. It is clear that the water board does not have its own authority in those cases to deal with out-of-jurisdictional issues.

In those cases, the Government of Canada and the Territorial Government, assisted by the board, deal with inter-jurisdictional issues. That is why Mr. Merritt and Mr. di Pizzo said that, if the issue were of national interest, or outside Nunavut, the board has always been supportive of greater powers for the minister and for the Government of Canada.

Senator Cochrane: My question is for Mr. Kudloo. You have been operating since 1996.

Le président: La question s'adresse à M. Merritt ou à Mme Leslie. Si, en vertu d'une approche ou d'un veto en deux temps, le représentant du MAINC exerçait un droit, aurait-on affaire à un compromis si le MAINC n'intervenait que dans l'hypothèse où le Nunavut entendait exporter de l'eau au-delà d'une frontière provinciale ou si l'eau est destinée à l'exportation internationale? Si le gouvernement devait reculer sur ce point et que les citoyens du Nunavut avaient la mainmise sur l'ensemble du processus décisionnel au Nunavut, le compromis serait-il acceptable?

M. Merritt: Mon collègue va également répondre à cette question. NTI n'a encore jamais envisagé un tel scénario. Cependant, la suggestion paraît raisonnable. Il est certain que, par le passé, nous nous sommes efforcés de faire en sorte que la compétence de l'Office soit reconnue, comme le prescrit l'accord du Nunavut. En ce qui concerne les expéditions transfrontalières, nous admettrions que le gouvernement fédéral a un rôle plus important à jouer et un intérêt plus grand dans ces questions partout au pays. Votre suggestion paraît tout à fait sensée.

Mme Leslie: Je reviens sur les propos tenus par des représentants du MAINC ce matin, c'est-à-dire que, dans le projet de loi, on établit une distinction entre les demandes de permis majeures et mineures. Seules les demandes majeures se rendent jusqu'au ministre. La distinction se trouve dans le projet de loi.

M. Phillippe di Pizzo, directeur exécutif, Office des eaux du Nunavut: Nous sommes d'accord avec les propos tenus par les représentants de NTI à propos des questions relatives aux intérêts nationaux ou internationaux. Nous sommes d'accord pour dire que le ministre aurait un rôle à jouer en ce qui concerne l'acceptation ou l'enregistrement des permis. Nous sommes d'avis qu'il n'a pas à intervenir relativement aux licences qui s'appliquent au Nunavut.

Le sénateur Watt: Cela s'appliquerait-il à l'exportation de glace?

M. Tilleman: Cela comprend la glace d'eau douce, mais pas l'eau de mer. Le Comité devrait en prendre acte.

Plus tôt, le sénateur Spivak a posé une question à propos de la jurisprudence ou de cas relatifs à une modification des droits ancestraux si l'objet quittait le Nunavut, par exemple dans le cas du transport d'eau vers le Sud. La réponse est claire, elle figure dans le règlement territorial. À l'article 13, on trouve une section portant sur la gestion des eaux entre administrations. Dans de tels cas, il ressort clairement que l'Office des eaux n'a pas compétence.

Dans de tels cas, ce sont en fait le gouvernement du Canada et le gouvernement territorial qui, avec l'aide de l'Office, s'occupent des questions entre administrations. C'est pourquoi M. Merritt et M. di Pizzo ont affirmé que, lorsque la question est d'intérêt national ou au-delà des frontières du Nunavut, l'Office a toujours été favorable à l'octroi de pouvoirs plus grands aux ministres et au gouvernement du Canada.

Le sénateur Cochrane: Ma question s'adresse à M. Kudloo. L'Office existe depuis 1996.

You have brought forth quite a lot of dealings with water, and you have been successful over the past four and one-half years. Were you asked to have any input into this piece of legislation?

Mr. Kudloo: We have had some input. We were involved in November of 1996. Since then, we have been in the dark. We have had bear minimum involvement. We fully support NTI's submission.

Senator Cochrane: What about the town of Nunavut? Ms Leslie, have you been asked by DIAND to have some input before this legislation came forward?

Ms Leslie: Yes. The government of Nunavut has been involved throughout the entire consultation process. It was the government of Northwest Territories up until April 1, 1999, and then the Government of Nunavut. Yes, we have been involved throughout the entire time.

Senator Cochrane: Mr. Merritt?

Mr. Merritt: NTI has been involved in discussions since 1994. Perhaps even before the land claim agreement came into effect. We have had a number of meetings. NTI would not register any complaint about the number of meetings; it is the result of the meetings.

Senator Cochrane: Are you satisfied with any of those meetings that have gone on since 1992?

Mr. Merritt: We have had a lot of talk.

Senator Cochrane: Mr. Kudloo, would you say that your work has been impeded by the absence of the legislation?

Mr. Kudloo: Actually, even though we lack legislation, we have carried on our business according to the Nunavut Land Claims Agreement.

Senator Cochrane: There has been no question about what has happened or transpired?

Mr. di Pizzo: What has impeded the board is the ambiguity caused by DIAND's ambivalence on what to do with licences issued by the board. In some cases, the minister of DIAND has not indicated publicly what he thought about some licences, and he took several months to make a decision. Whether we agree with the division is another issue, but the minister, in some cases, never replied to a decision issued by the board.

For example, the board issued a licence for a mine that was part of a major project. That was in July 2001, a year and one-half ago. The licence was issued and sent to all parties, including the Minister of DIAND. To this day, the minister has not replied, either approving or rejecting the licence. During that time the company has been in limbo. We still maintain the minister has no role to play in the approval of the licence.

Senator Johnson: Conversely, how would the operation of the water board be affected by the passage of this legislation?

The Chairman: How is the bill of any help to you?

Vous avez présenté un assez grand nombre d'opérations relatives à l'eau, et, au cours des quatre dernières années et demie, vous avez remporté du succès. Vous a-t-on invité à participer à l'élaboration du texte de loi?

M. Kudloo: Nous avons joué un certain rôle. Nous avons participé en novembre 1996. Depuis, on nous a laissés dans le noir. Notre participation a été minimale. Nous sommes entièrement d'accord avec le mémoire de NTI.

Le sénateur Cochrane: Qu'en est-il du gouvernement du Nunavut? Madame Leslie, le MAINC a-t-il invité le Nunavut à participer avant le dépôt du projet de loi?

Mme Leslie: Oui. Le gouvernement du Nunavut a été associé à tout le processus de consultation. Il s'est agi du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest jusqu'au 1^{er} avril 1999, puis du gouvernement du Nunavut. Oui, nous avons joué un rôle tout au long du processus.

Le sénateur Cochrane: Monsieur Merritt?

M. Merritt: NTI participe aux discussions depuis 1994. Notre participation précède peut-être même l'entrée en vigueur de l'Accord sur les revendications territoriales. Nous avons eu un certain nombre de rencontres. NTI n'a rien à redire au nombre de rencontres. C'est le résultat de ces rencontres qui cloche.

Le sénateur Cochrane: Êtes-vous satisfait des rencontres auxquelles vous avez assisté depuis 1992?

M. Merritt: Nous avons beaucoup parlé.

Le sénateur Cochrane: Monsieur Kudloo, diriez-vous que l'absence de dispositions législatives a nui à vos travaux?

M. Kudloo: Malgré l'absence de dispositions législatives, nous nous sommes acquittés de notre tâche en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Le sénateur Cochrane: On n'a soulevé aucune question sur ce qui était arrivé ni de ce qui avait transpiré?

M. di Pizzo: Ce qui a freiné l'Office, c'est l'ambiguïté imputable à l'ambivalence du MAINC à propos de ce qu'il fallait faire des permis délivrés par l'Office. Dans certains cas, le ministre n'a pas dit publiquement ce qu'il pensait des permis, il a mis quelques mois avant de prendre une décision. Que nous soyons ou non d'accord avec la décision est une autre question, mais le ministre, dans certains cas, n'a pas donné suite à une décision de l'Office.

Par exemple, l'Office a délivré un permis à une mine, dans le cadre d'un projet majeur. C'était en juillet 2001, soit il y a un an et demi. Le permis a été délivré et expédié à toutes les parties, y compris le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. À ce jour, le ministre n'a toujours pas répondu et n'a donc ni approuvé ni rejeté le permis. Pendant ce temps, la société demeure dans l'expectative. Nous maintenons toujours que le ministre n'a aucun rôle à jouer dans l'approbation du permis.

Le sénateur Johnson: À l'inverse, quel serait l'effet de l'adoption du texte de loi sur les activités de l'Office des eaux?

Le président: En quoi le projet de loi sera-t-il utile?

Mr. Tilleman: DIAND said earlier today that if there is a question about an administrative part of the power of the board, the board can look back at the Northwest Territories Waters Act. The land claim does say that the board operates on at least the same powers equivalent to those held by the Northwest Territories Water Act. We can look back through that act that is still in force and find those powers. How would the bill impede the operation of the board if it were passed?

Senator Johnson: How will you be affected? How will your operations be affected?

Mr. Tilleman: With ministerial approval authority, we would immediately be affected. I would suspect applicants would agree to apply to us, but if the minister makes the final decision, there would be an immediate conflict. That is already an issue in the town of Iqaluit.

Senator Johnson: That is your major issue with this legislation?

Mr. Tilleman: Yes. That is the way I see it.

Senator Johnson: Are you audited, and if so, by whom?

Mr. di Pizzo: The board acts as a quasi-judicial body. It follows the rules of procedural fairness and natural justice. All divisions of the board are made following a public hearing where evidence is presented before the board; it is essentially a lower court. All the decisions are recorded and the reasons are given to the applicant and all parties. The decisions are public. Any party has, under the federal law, the possibility of applying for judicial review after the board decision.

There is an open process and a process to appeal, or review the decision of the board.

We think that having the minister approve or reject a decision of the board is like having dying and coming back again. DIAND also appears as a witness before this board. Therefore, it gives the bureaucrats of DIAND a second chance to convince the minister. It is a public, open process.

In the area of finance management, we are audited. We follow general accounting practices and rules that other boards have to follow according to the Treasury Board of Canada guidelines.

Senator Johnson: What is the situation concerning the difficulties between your board and the municipality with regard to the water license?

Mr. Tilleman: There are actually two legal issues: One was a citizen's application for an injunction, and the second one was the judicial review brought by NTI. At the time the board was rehearing a case. The town had come back to the board and asked for some changes to several clause conditions. In the middle of

M. Tilleman: Plus tôt aujourd'hui, un représentant du MAINC a déclaré qu'en cas de question au sujet du volet administratif des pouvoirs de l'Office, ce dernier pourrait se tourner vers la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest. Le règlement territorial porte que l'Office exerce à tout le moins des pouvoirs équivalant à ceux qui sont prévus dans la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest. Nous pouvons nous retourner vers cette loi qui est toujours en application et définir ces pouvoirs. Vous voulez savoir dans quelle mesure le projet de loi, s'il était adopté, aurait pour effet de freiner les travaux de l'Office?

Le sénateur Johnson: Comment serez-vous touché? En quoi vos activités seront-elles touchées?

M. Tilleman: Avec les pouvoirs d'approbation du ministre, nous serions immédiatement touchés. Je pense que certaines personnes accepteraient de nous présenter une demande, mais, à supposer que la décision finale incombe au ministre, on serait confronté à un conflit immédiat. Le projet se pose déjà dans la ville d'Iqaluit.

Le sénateur Johnson: C'est le principal problème que vous pose le projet de loi?

M. Tilleman: Oui, c'est ainsi que je vois les choses.

Le sénateur Johnson: Faites-vous l'objet de vérifications? Le cas échéant, qui se charge des vérifications?

M. di Pizzo: L'Office fonctionne comme un organisme quasi judiciaire. Il obéit aux règles de l'équité procédurales et de la justice naturelle. Toutes les décisions de l'Office sont prises à la suite d'une audience publique au cours de laquelle des arguments sont présentés devant l'Office. Il s'agit essentiellement d'un tribunal inférieur. Toutes les décisions sont consignées, et les motifs sont remis au demandeur et à toutes les parties. Les décisions sont publiques. En vertu du droit fédéral, chacune des parties peut demander que la décision de l'Office fasse l'objet d'un contrôle judiciaire.

Il s'agit d'un processus ouvert, et les décisions de l'Office peuvent faire l'objet d'un appel ou d'un contrôle judiciaire.

Nous pensons que le fait de conférer au ministre le pouvoir d'approuver ou de rejeter une décision de l'Office équivaut à mourir et à revenir ensuite. Le MAINC témoigne lui aussi devant l'Office. Par conséquent, les bureaucrates du MAINC ont une deuxième occasion de convaincre le ministre. Il s'agit d'un processus public et ouvert.

En ce qui a trait à la gestion financière, nous faisons l'objet de vérifications. Nous respectons les règles comptables générales et celles que d'autres offices doivent suivre selon les lignes directrices du Conseil du Trésor du Canada.

Le sénateur Johnson: Qu'en est-il des différends entre l'Office et la municipalité en ce qui a trait au permis d'utilisation des eaux?

M. Tilleman: En fait, deux problèmes juridiques se posent: dans un cas, un citoyen a présenté une demande d'injonction et, dans l'autre, NTI a présenté une demande de contrôle judiciaire. À ce moment, l'Office entendait une affaire pour la deuxième fois. La ville est revenue devant l'Office et a demandé que certaines

that, the minister wrote in and said that he disagreed for different reasons.

The board was in the middle of a hearing; we know some one was going to court. A second one did go to court. As a result, the board wrote to all parties and asked what they should do. A few people wrote back. At the end of that, the board suspended its hearing pending the outcome of the federal court. The matter is before the federal court on a substantive point. Is the licence a licence or is it not? Is it a final decision or is it not? The board is now waiting for that decision of the court.

The Chairman: Several senators must leave at noon, but we want to ask more questions. Perhaps we can recess now and return in 45 minutes.

Senator Kenny: Chair, how are we supposed to organize things? The meeting was scheduled for a certain time. Some of us have other obligations after the IPU vote. This meeting has to end if other things are going on. How do we maintain a quorum?

The Chairman: I suggest the committee recess for 45 minutes. Five senators must attend the IPU meeting. We can continue after a lunch recess.

Senator Kenny: Chair, I suggest that, if you proceed, a motion should be passed that there be no votes of any sort to take place today. You need a group of senators sufficient to hear evidence that will be part of the record so that we do not waste the time of our witnesses who are here. Whatever they say will be part of the record and that will be available to us. We are going past the regular sitting time and some people cannot come back here.

The Chairman: Can we have a motion to recess for 45 minutes and that there will be no votes today?

Senator Kenny: I move a motion to that effect.

The Chairman: The motion is agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee suspended.

The meeting reconvened.

Senator Christensen: I want to inquire on the elimination of clause 82(1)(m)(i), (ii) and (iii) and I am curious to know why you see that as an important deletion from the bill. It is a clause that provides for regulations to be made.

Looking at devolution down the road, I can see where it may be a source of revenue for the territorial or provincial governments. As it will be in regulations, do you not think there could be some interpretation in those regulations if it were Inuit persons or a community asking for a licence? Certainly there could be a provision where those fees would be waived. If a mining company or whatever was applying for permission to get a water licence on

modifications soient apportées à quelques conditions. Sur les entrefaites, le ministre a écrit pour signifier son désaccord pour différents motifs.

L'Office était au beau milieu d'une audience. Et nous savions que quelqu'un allait s'adresser au tribunal. Un deuxième intervenant a lui aussi entrepris une action en justice. L'Office a donc écrit à toutes les parties pour les consulter sur la conduite à tenir. Quelques personnes ont répondu. Au bout du compte, l'Office a suspendu son audience dans l'attente du jugement de la Cour fédérale. La Cour fédérale instruit maintenant une question de fond. Le permis est-il ou n'est-il pas un permis? La décision est-elle ou n'est-elle pas finale? L'Office attend maintenant la décision de la Cour.

Le président: Quelques sénateurs doivent partir à midi, mais nous voulons poser d'autres questions. Peut-être pourrions-nous faire une pause et revenir dans 45 minutes.

Le sénateur Kenny: Monsieur le président, comment allons-nous organiser les choses? La réunion était prévue depuis un certain temps. Après le vote à l'UIP, certains d'entre nous ont d'autres obligations. S'il y a d'autres activités, la réunion doit prendre fin. Comment maintenir le quorum?

Le président: Je propose que le comité fasse une pause de 45 minutes. Cinq sénateurs doivent assister à la réunion de l'UIP. Nous pouvons poursuivre après dîner.

Le sénateur Kenny: Si vous poursuivez, monsieur le président, je pense qu'on devrait adopter une motion en vertu de laquelle aucun vote ne sera pris aujourd'hui. Vous devez avoir avec vous un groupe de sénateurs suffisant pour entendre les témoignages qui seront consignés au compte rendu, pour éviter que les témoins qui sont avec nous ne perdent leur temps. Ce qu'ils diront sera consigné au compte rendu, et nous pourrions nous y référer. Nous allons au-delà du temps prévu, et certains ne pourront pas être de retour.

Le président: Peut-on faire une pause de 45 minutes et s'entendre pour qu'aucun vote ne soit pris aujourd'hui?

Le sénateur Kenny: J'en fais la proposition.

Le président: La proposition est-elle acceptée?

Des voix: D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux.

Le sénateur Christensen: Je voulais en savoir plus au sujet de la suppression des sous-alinéas 82(1)(m)(i), (ii) et (iii), et je suis curieuse de savoir pourquoi vous considérez la suppression comme importante. Il s'agit d'une disposition qui porte que des règlements peuvent être pris.

Dans le contexte de la délégation de pouvoirs qui interviendra tôt ou tard, je vois bien qu'il pourra s'agir d'une source de revenus pour les gouvernements territorial ou provincial. Comme cela fait partie des règlements, ne pensez-vous pas que ces règlements pourraient être interprétés si c'était des Inuits ou une collectivité qui présentaient une demande de permis? On pourrait certes adopter une disposition en vertu de laquelle les droits en question

that land, then they should be required to pay a fee. What is your thinking on that?

Mr. Merritt: It would be wrong to conclude that NTI would take the view that, anyone who wanted to make use of those waters, would have some kind of lead to go on and take the waters without making some kind of compensation to the Inuit. In relation to mineral developers, where Inuit only own the surface title, there are provisions in the land claim agreement that says that those developers can get access to the minerals subject to the payment of compensation for access. So there is a fee regime set out in the land claim agreement.

With respect to areas where Inuit own both the surface and subsurface, or where someone might want to make commercial use of waters unrelated to mining, NTI would take the view that it is up to the Inuit land owners to negotiate whatever compensation regime they choose. That is the free market; determining what the level of compensation would be and what the fee might be.

From our perspective, that is consistent with two things. It is consistent with the idea that Inuit own land for the purpose of promoting their own economic development. If there is some kind of economic rent to be obtained through the ownership of that land that is an issue to be negotiated between the Inuit land holder and whoever wants access to it.

The agreement is quite clear. We talked earlier about the nature of the wording that says Inuit have the exclusive right to the water, which reinforces the rights they have as land holders in any event. We do not see that there is room for DIAND to come into the picture and expect a share of the economic value. We do not see that they should be allowed to impose a fee if the Inuit decide to sell water to adjacent communities; it is Inuit land and they have the exclusive rights to the water.

Senator Christensen: Do you see that the devolution process would be of benefit to the territorial government? Would you have it prescribed in some other type of legislation?

Mr. Merritt: I should point out that the provision in this bill is not purporting to be a taxing provision. If people make fabulous amounts of money on corporate ventures that are on Inuit owned land, and there is income tax to be paid then the entrepreneurs will pay income tax. This is not a tax measure. This is DIAND trying to collect a share of the economic rent of that resource.

Senator Christensen: If it were the Government of Nunavut, they would then be collecting it.

Mr. Merritt: Yes. That measure was undoubtedly put in the bill to reflect what the Crown wants to be able to do on development on Crown lands. For 80 per cent of the land in Nunavut that is Crown land, we have no objection; that makes sense. The owner, the department administering the lands on behalf of the Crown and the people of Canada, needs the discretion to collect the fee to

ne seraient pas réclamés. Si une société minière ou une autre partie demandait un permis d'utilisation des eaux du territoire, des frais seraient exigés. Qu'en pensez-vous?

M. Merritt: On aurait tort de conclure que NTI accepterait que quiconque souhaite utiliser de telles eaux bénéficierait d'une marge de manoeuvre et pourrait prélever de l'eau sans verser une forme ou une autre de compensation aux Inuits. En ce qui concerne les promoteurs miniers, là où les Inuits ne détiennent que des titres de surface, une disposition de l'Accord sur les revendications territoriales porte que les promoteurs en question peuvent accéder aux ressources minières sous réserve du versement d'indemnités. L'accord renferme donc un régime de paiement de droits.

En ce qui concerne les endroits où les Inuits possèdent des titres qui s'appliquent à la surface tout autant qu'au sous-sol, ou si quelqu'un souhaitait utiliser les eaux à des fins commerciales dans un domaine autre que l'exploitation minière, NTI est d'avis que c'est aux propriétaires inuits qu'il reviendrait de négocier le régime de compensation qui leur convienne. C'est le marché libre qui décidera de l'importance des compensations et des droits.

À notre avis, cela est conforme à deux aspects. D'abord, les Inuits possèdent des terres pour faire la promotion de leur propre développement économique. Si la possession de telles terres donne droit à une certaine forme de loyer économique, c'est au propriétaire inuit et à la partie qui souhaite accéder aux ressources qu'il incombe de négocier une entente.

L'accord est très clair. Plus tôt, nous avons fait allusion à la nature du libellé selon lequel les Inuits exercent des droits exclusifs sur l'eau, ce qui renforce les droits qu'ils exercent de toute façon en tant que propriétaires fonciers. À notre avis, il n'y a pas de place pour le MAINC, et ce dernier ne doit pas s'attendre à toucher une part du gâteau. Nous ne voyons pas pourquoi le ministère devrait être autorisé à imposer des droits si l'Inuit décide de vendre de l'eau à des collectivités adjacentes. On a affaire à des terres qui appartiennent à des Inuits, et ces derniers exercent des droits exclusifs sur l'eau.

Le sénateur Christensen: Pensez-vous que le mécanisme de délégation de pouvoirs serait à l'avantage du gouvernement territorial? Chercheriez-vous à faire prescrire la délégation dans d'autres dispositions?

M. Merritt: Je souligne que les dispositions du projet de loi n'ont pas trait à l'imposition. Si des entreprises commerciales réalisent une fortune sur des terres appartenant à des Inuits et que des impôts doivent être payés, les entrepreneurs en question paieront des impôts. On n'a pas ici affaire à une mesure fiscale. C'est le MAINC qui tente de prélever une part du loyer économique de la ressource.

Le sénateur Christensen: S'il s'agissait du gouvernement du Nunavut, on prélèverait des droits.

M. Merritt: Oui. La mesure a sans doute été introduite dans le projet de loi parce que la Couronne tient à être en mesure d'assurer le développement des terres qui lui appartiennent. Pour 80 p. 100 des terres du Nunavut qui appartiennent à la Couronne, nous n'avons aucune objection; la mesure est sensée. Le propriétaire, à savoir le ministère qui administre les terres au nom

go back to the people. In so far as 80 per cent of the Crown lands were devolved to Nunavut, the Nunavut government would play that role.

We are saying that Inuit owned lands have entered the realm of private ownership. So this kind of idea that you are still the landlord after you have already agreed to give away the title is not on any more. You cannot say the Inuit own it and then have all the perks that come from ownership. It is a fundamental backing down on the substance of the commitments and promises made in the land claims agreement.

Senator Christensen: There are provisions elsewhere for water use. If you are discharging it, there is a requirement for the cleaning up of the water and for securities to be in place that is over and above the fee.

Mr. Merritt: That is correct. NTI is not saying that somehow Inuit owned land should be some regulation free zone and Inuit can make any use of the water they want. The land claim agreement was a compromise whereby Inuit agreed to use the same public institutions for management purposes.

Senator Christensen: You are talking about an application fee.

Mr. Merritt: Yes. An application on Inuit owned lands would have to go through the same regulatory regime.

The Chairman: Water is as critical in the West as it is up North. For the early westerners, everyone had a right to water. The worst thing you could do was to try to fence off a water hole or a creek; everyone had a right to water. That is a carry-over from the pioneer age.

We have just finished hearings on water; one of our senators put up a bill, we passed it and sent it back to move it into the Food and Drugs Act so that the federal government can regulate the water for its purity and so on.

In the evidence we have heard, there were a few complaints about the pioneer attitude that water belonged to everyone. Some people feel that it is time that attitude be junked and water should be paid for. It should be delivered at least for cost, to the people. It is not free for the taking to anyone who puts a hose into a lake or stream and takes any amount that is wanted.

How do you equate the modern value that water is a valuable commodity that should carry a fee, and the pioneering attitude that God put water there for all of us to use freely?

Mr. Merritt: Mr. Chair, your point may well explain how this reasoning came to be embodied in the bill. Perhaps it followed through on some precedent struck in legislation that dealt with opening up land for settlement on the Prairies.

de la Couronne et des Canadiens, doit pouvoir prélever des droits et les faire passer aux Canadiens. Dans la mesure où 80 p. 100 des terres de la Couronne ont été cédées au Nunavut, le gouvernement du Nunavut jouerait ce rôle.

Ce que nous disons, c'est que les terres inuites appartiennent désormais au monde de la propriété privée. L'idée selon laquelle on demeure le propriétaire après avoir déjà convenu de céder le titre n'a plus cours. On ne peut dire que les Inuits sont désormais propriétaires pour ensuite exiger tous les avantages découlant de la propriété. Il s'agit en fait d'une forme de recul fondamentale par rapport aux promesses et aux engagements contenus dans l'Accord sur les revendications territoriales.

Le sénateur Christensen: On trouve ailleurs des dispositions concernant l'utilisation des eaux. En cas de déversement, le responsable doit assurer les coûts de la dépollution des eaux et des mesures de sécurité à mettre en place, et les frais s'ajoutent aux droits déjà exigés.

M. Merritt: Exactement. NTI ne dit pas que les terres inuites devraient constituer une zone déréglementée ni que les Inuits peuvent utiliser l'eau comme bon leur semble. L'Accord sur les revendications territoriales a été un compromis en vertu duquel des Inuits ont convenu d'utiliser les mêmes institutions publiques pour la gestion.

Le sénateur Christensen: Vous parlez ici d'un droit de demande.

M. Merritt: Oui. Une demande relative à des terres inuites passerait par le même régime réglementaire.

Le président: L'eau est aussi critique dans l'Ouest qu'elle l'est dans le Nord. À l'époque de la colonisation de l'Ouest, chacun jouissait d'un droit d'accès à l'eau. Le pire qu'on pouvait faire, c'était de tenter de clôturer un point d'eau ou un ruisseau; chacun avait droit à l'eau. La tradition s'est perpétuée jusqu'à nos jours.

Nous venons tout juste de terminer des audiences sur l'eau. Un sénateur a élaboré un projet de loi, que nous avons renvoyé afin qu'il soit intégré dans la Loi sur les aliments et drogues, de façon que le gouvernement fédéral puisse réglementer la pureté de l'eau et d'autres caractéristiques.

Dans la preuve que nous avons entendue, l'attitude héritée des pionniers, selon laquelle l'eau appartient à tout le monde, a suscité quelques plaintes. Certains se sont dits d'avis qu'il convenait de mettre cette attitude au rancard étant donné que les utilisateurs devraient payer pour l'eau. On devrait approvisionner les citoyens en eau au meilleur coût possible. Chacun n'est pas libre de se munir d'un tuyau, de le placer dans un lac ou un ruisseau et de siphonner la quantité d'eau qui lui plaît.

Comment concilier les valeurs modernes selon lesquelles l'eau constitue un produit précieux qui a son prix et l'attitude des pionniers selon laquelle Dieu a créé l'eau de façon que chacun puisse s'en servir librement?

M. Merritt: Le point que vous soulevez, monsieur le président, explique peut-être pourquoi on a enchaîné ce raisonnement dans le projet de loi. On s'est peut-être inspiré d'un quelconque précédent dans la législation portant sur l'ouverture de terres aux fins de la colonisation des Prairies.

In some parts of the country, fee simple titles reserve out the access to water. As you point out, that pattern first existed in parts of the country where water was in very short supply. Community projects were often begun to insure everyone had some access, whether building dams or distribution systems.

In parts of the country that are well watered, the same precedent does not exist. Ontario farmers do not pay fees to the Ontario government every time they dip a bucket in a well on the back pasture. That is not an incident of their fee simple title.

Nunavut is not short of water. Some 30 per cent to 50 per cent of the surface area is water. We are not looking at the kind of legal history associated with dry parts of country where agriculture really depends on a high level of community interaction in order to function.

Notwithstanding that part of our history, the Nunavut Land Claims Agreement prevails in these circumstances and that agreement has no reservation that says that, notwithstanding Inuit rights, the Crown reserves rights to collect fees. The land claim agreement is quite explicit in the other direction. It says Inuit have the exclusive right to make use of the waters. From our perspective, that is as clear as the English language can make it.

The Chairman: Is there any possibility there is a mix-up between fees for licensing, to put money in one's pocket, versus fees to cover the cost?

Mr. Merritt: That point came up at the Commons committee. The response is the same here. The Crown is attempting to reserve the ability to collect fees for the mere use, not for the supply. Where Inuit own land in communities, either through the Land Claims Agreement or just as private individuals, communities can charge fees if they choose. That is a policy call from the Government of Nunavut. If there is to be a water fee imposed for the delivery of municipal water, that is an issue completely outside the Land Claims Agreement and this bill does not speak to that.

Senator Sibbeston: I was going to make a point about the water board and why the federal government and federal minister would, in some cases, have a say in the matter. The North at one time was totally controlled by the federal government. We have a long history of struggle for responsible government. We have advanced to the stage now where we have responsible government in the N.W.T.; Yukon is somewhat advanced and Nunavut now, since its creation, is allowing the Inuit people to decide things for ourselves.

This legislation purports to let the federal minister have the final say on some matters. To me, that still smacks of colonialism. One could interpret this as saying that the people in the North are not educated, not smart enough, not experienced enough to make decisions; that we must have someone in Ottawa, in the federal

Dans certaines régions du pays, l'accès à l'eau est exclu des titres en fief simple. Comme vous l'avez mentionné, ce modèle a d'abord été adopté dans les régions du pays où l'eau se faisait rare. Dans le cadre de projets communautaires, on commençait d'abord par veiller à ce que chacun bénéficie d'un accès à l'eau, au moyen de l'aménagement de barrages ou de réseaux de distribution.

Dans les régions du pays où l'eau est abondante, on ne retrouve pas le même précédent. Les agriculteurs de l'Ontario ne versent pas des droits à leur gouvernement provincial chaque fois qu'ils remplissent un seau dans un puits derrière leur maison. Cela ne fait pas partie de leur titre de propriété en fief simple.

Le Nunavut ne manque pas d'eau. En fait, l'eau recouvre de 30 à 50 p. 100 du territoire. Nous n'avons pas affaire au genre d'histoire juridique qui caractérise les régions arides du pays, où le fonctionnement de l'agriculture dépend vraiment d'un degré élevé d'interaction communautaire.

En dépit de cet aspect de notre histoire, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a préséance dans de tels cas, et il ne contient aucune restriction précisant que la Couronne, nonobstant les droits des Inuits, se réserve le droit de prélever des frais. En fait, l'Accord va dans le sens contraire de façon assez explicite. Il précise en effet que les Inuits exercent des droits exclusifs sur l'utilisation des eaux. À nos yeux, la langue anglaise ne peut être plus claire.

Le président: Y a-t-il une confusion possible entre les droits exigés pour la délivrance des permis, qui vont dans la poche de l'intéressé, et les droits visant le recouvrement des coûts?

M. Merritt: La question a été soulevée devant le comité de la Chambre des communes. Ici, la réponse est la même. La Couronne tente de se réserver le droit de prélever des frais pour la simple utilisation, et non pour l'approvisionnement. Lorsque des Inuits possèdent des terres dans les collectivités, en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales ou de titres de propriété privée, les collectivités peuvent imputer des frais si elles le souhaitent. La décision stratégique revient au gouvernement du Nunavut. Si on entend imputer des droits pour l'approvisionnement en eaux municipales, la question échappe complètement à l'Accord sur les revendications territoriales, et le projet de loi est muet à ce sujet.

Le sénateur Sibbeston: J'allais dire quelque chose au sujet de l'Office des eaux et de la raison pour laquelle le gouvernement fédéral et le ministre fédéral auraient, dans certains cas, leur mot à dire. À une certaine époque, le gouvernement fédéral exerçait une mainmise totale sur le Nord. Nous nous battons depuis longtemps pour avoir un gouvernement responsable. Nous avons réalisé des progrès: aujourd'hui, nous avons un gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest. Au Yukon, nous avons réalisé des percées. Depuis sa création, le Nunavut nous permet à nous, Inuits, de décider pour nous-mêmes.

En vertu du projet de loi, le ministre fédéral se réserve le dernier mot dans quelques domaines. À mes yeux, il s'agit d'une manifestation de colonialisme. On pourrait comprendre que les habitants du Nord ne possèdent ni l'éducation ni l'intelligence, ni l'expérience nécessaire pour prendre des décisions et que

government, to look over the decisions that are made. If the wrong decision is made, then the federal government can intercede and trump that decision.

That is a matter of control. People in the North want to be self-determining. I am sensitive to the views expressed by the witnesses here when they say they do not want the federal government to have that veto.

This concerns me. I want to ask the chairman of the water board how he really feels. He mentioned the elders and the pride they take in being able to make these decisions. Does he feel that, in all matters that may arise before the water board, the board will be in a good position, with advisers where necessary, to make correct decisions with respect to water matters in the North?

Mr. Kudloo: That is why we have public hearings. We base all our decisions on the evidence that we hear from the experts. We turn to the elders as environmentally friendly experts; they have been around for the longest time. We have a time-honoured tradition concerning our elders and their advice for the community. For that reason, we hear evidence from the applicant, the interveners, and we give very special treatment to the elders, especially for their traditional ecological knowledge. We combine their knowledge with modern Western science. In other words, we are attempting to get the best of both worlds by combining them. Does legal counsel wish to add anything?

Mr. Tilleman: To the extent that the question asks why the board would defer to a minister for matters that go outside the boundaries of Nunavut when it should have the final approval authority, the answer is actually in the agreement itself. It was negotiated in article 12 and in article 13. If there is an inter-jurisdictional issue, the water board does not go it alone. The other governments must be involved if an issue leaves the boundaries.

Senator Sibbeston: Are people smart enough and mature enough to make their own decisions without relying on the federal government to make what would ultimately be a different decision? That is a question. That is what this is about. This legislation purports to put the final decision in some matters in the hands of the federal minister and the federal government. I am asking you, people of the North, are you able to make those decisions yourself? Do you need the federal government in Ottawa to look over your shoulders to see whether you are making being the right decisions? That is a question that people like the chairman need to ask.

The Chairman: I think you are trying to start a riot here. They said they wanted as much autonomy as possible. I do not think anything is gained by asking whether they want autonomy to make their own decisions. The answer is very clear. We have had

quelqu'un du gouvernement fédéral, à Ottawa, doit avoir un droit de regard sur les décisions qui sont prises. Si une mauvaise décision est prise, le gouvernement fédéral peut intervenir et la renverser.

Il s'agit d'une question de contrôle. Les habitants du Nord tiennent à s'auto-déterminer. Je suis sensible aux vues des témoins qui affirment ne pas vouloir que le gouvernement fédéral exerce un tel droit de veto.

Cette situation me préoccupe. J'aimerais que le président de l'Office des eaux me fasse part de ses véritables sentiments. Il a fait allusion aux aînés qui se font un point d'honneur d'être en mesure de prendre de telles décisions. A-t-il l'impression que, quelles que soient les questions que l'Office souhaite appeler à arbitrer, il sera en mesure de prendre de bonnes décisions relatives aux questions touchant les ressources en eau dans le Nord, avec, au besoin, l'aide de conseillers.

M. Kudloo: C'est pourquoi nous tenons des audiences publiques. Nous fondons nos décisions sur les preuves soumises par les spécialistes. Nous faisons appel aux anciens à titre de spécialistes du respect de l'environnement, car ce sont eux qui vivent dans le milieu depuis le plus longtemps. Il existe chez nous une tradition séculaire concernant les aînés et les conseils qu'ils donnent à la collectivité. C'est pour cette raison que nous entendons les témoignages de l'auteur de la demande et des intervenants et que nous accordons une attention toute particulière aux aînés, en particulier à leurs connaissances écologiques traditionnelles. Nous combinons leurs connaissances aux données scientifiques occidentales modernes. En d'autres termes, nous tentons de tirer le meilleur parti des deux mondes en les combinant. Le conseiller juridique souhaite-t-il ajouter quelque chose?

M. Tilleman: Dans la mesure où la question portait sur les motifs pour lesquels l'Office devrait en référer au ministre pour des questions qui vont au-delà des frontières du Nunavut quand l'Office devrait exercer le pouvoir d'approbation finale, la réponse se trouve dans l'Accord lui-même, aux articles 12 et 13. En cas d'enjeu touchant plus d'une administration, l'Office des eaux n'agit pas seul. On doit alors associer d'autres gouvernements au processus.

Le sénateur Sibbeston: Les citoyens sont-ils assez intelligents et mûrs pour prendre leurs propres décisions sans s'en remettre au gouvernement fédéral pour prendre ce qui, en dernière analyse, serait une décision différente? Voilà la question. C'est le noeud du problème. En vertu du projet de loi, c'est le gouvernement fédéral et le ministre fédéral qui, dans certains dossiers, ont le dernier mot. Je vous demande à vous, habitants du Nord, si vous êtes en mesure de prendre ces décisions par vous-mêmes? Faut-il que le gouvernement fédéral d'Ottawa regarde par-dessus votre épaule pour s'assurer que vous prenez les bonnes décisions? C'est une question que des personnes comme le président doivent poser.

Le président: J'ai l'impression que vous cherchez à déclencher une émeute. Les témoins ont dit rechercher la plus grande autonomie possible. Je ne vois pas ce qu'on a à gagner en leur demandant s'ils souhaitent être habilités à prendre leurs propres

the Mining Association waiting since 11:30, so we should finish with these witnesses soon.

Senator Banks: I apologize that I had to leave the meeting earlier. If I am asking questions that have already been asked, please tell me. I am asking instruction from Mr. Merritt.

If my family and I own a piece of land through which a river runs, there are constraints on what I may do with that water.

The Chairman: Senator Banks, if I may, that question has been answered in good detail.

Senator Banks: Thank you. What is the difference between the fact that the government constrains us from removing water, particularly for commercial purposes, from that river, and removing water to bottle and sell it? Do you contemplate that?

Mr. Merritt: No, as far as I know, there are no active commercial proposals to bottle water. Bottled water is currently available. There are no new NTI-sponsored projects, but I use that as a theoretical example. If there is money to be made in such a venture, and if it is duly licensed by the regulating authority to indicate it's compliance with conservation, and if it is on Inuit land, then the Inuit should have the advantage of that economic opportunity.

One of the fundamental objectives of the agreement was to supply Inuit with economic development opportunities. To handcuff them by imposing fees that go somewhere else is not consistent with that objective.

Senator Banks: Mr. Merritt, I cannot do that in Alberta, on land that I own.

The Chairman: That is a different set-up, Senator Banks. We inherited our system in the Southern Prairies from the U.S., where you were not allowed to fence off a spring or other such body of water.

Senator Banks: I am not talking about tradition, but I am talking about current laws.

The Chairman: That is how laws are built.

Senator Banks: Thank you.

Senator Johnson: I spoke with my party on this bill and about the need for a review of the minister's powers after five years. However, after listening to you, I understand that you have already looked at the issue of devolution and taking over the responsibility from DIAND. How far along are you on this issue? Do you agree that this process should be removed from the ministerial realm, or at least reviewed after a certain period of time?

Ms Leslie: Our present position is that the minister's role should remain in the legislation subject to the amendments, and perhaps, additional restrictions such as those proposed by NTI should be included as well. I do not think we would object to a review of that issue. Concerning having this role performed by a federal minister, it is our position that, with devolution and our

décisions. La réponse est très claire. Les représentants de l'Association minière attendent depuis 11 h 30. Nous devrions donc en terminer bientôt avec les témoins actuels.

Le sénateur Banks: Je m'excuse d'avoir dû m'absenter un peu plus tôt. Si je pose des questions auxquelles vous avez déjà répondu, n'hésitez pas à me le dire. J'ai besoin des lumières de M. Merritt.

Si ma famille et moi possédons une terre que traverse une rivière, l'utilisation que je peux faire de l'eau est assujettie à des contraintes.

Le président: Avec votre permission, sénateur Banks, les témoins ont déjà répondu à cette question en détail.

Le sénateur Banks: Merci. Quelle différence voyez-vous entre le fait que le gouvernement nous empêche de prélever de l'eau de la rivière, en particulier à des fins commerciales, et le prélèvement de l'eau destinée à l'embouteillage et à la mise en vente? Est-ce votre interprétation des choses?

M. Merritt: Non, autant que je sache, il n'y a pas de projets commerciaux d'embouteillage de l'eau. On trouve déjà de l'eau en bouteille. NTI ne parraine pas de projets, mais je prends cet exemple à titre théorique. S'il y a des profits à tirer d'une telle entreprise, que les promoteurs sont dûment autorisés par l'organisme de réglementation, ce qui indique qu'ils respectent les principes de la conservation, et que l'eau en question se trouve sur des terres inuites, les Inuits devraient pouvoir se prévaloir d'un tel débouché économique.

L'un des objectifs fondamentaux de l'accord consistait à fournir aux Inuits des possibilités de développement économique. Leur lier les mains en imposant des droits qui seront versés ailleurs va à l'encontre de cet objectif.

Le sénateur Banks: Monsieur Merritt, je ne peux pas le faire en Alberta, sur des terres qui m'appartiennent.

Le président: Sénateur Banks, l'organisation des choses est différente. Au sud des Prairies, nous avons hérité notre système des États-Unis, où on ne peut clôturer une source ou d'autres plans d'eau.

Le sénateur Banks: Je parle non pas de la tradition, mais bien de nos lois actuelles.

Le président: C'est ainsi que les lois sont faites.

Le sénateur Banks: Je vous remercie.

Le sénateur Johnson: J'ai parlé avec des représentants de mon parti du projet de loi et de la nécessité d'assujettir les pouvoirs du ministre à un examen après une période de cinq ans. Après vous avoir entendus, je me rends cependant compte que vous avez déjà étudié la question de la délégation et de la prise en charge des pouvoirs du MAINC. Où en êtes-vous à ce sujet? Êtes-vous d'avis que le processus devrait être retiré des prérogatives du ministre ou au moins revu au bout d'un certain temps?

Mme Leslie: Notre position actuelle, c'est que le rôle du ministre devrait être conservé dans le texte de loi, à condition que certaines modifications soient apportées et que, peut-être, on inclue des restrictions additionnelles comme celles que propose NTI. Je ne pense pas que nous nous opposerions à une révision de cette question. En ce qui concerne l'exercice de tels pouvoirs par

discussions on devolution that are still preliminary, we are hopeful that we can move quickly so that this responsibility will be exercised by a responsible minister in the North. Thus, the decision-making would be there, and would be done jointly with the water board. That is our expectation.

Senator Johnson: That is how you would frame it and work towards it?

Senator Watt: I want to ensure that it is understood that devolution can be subject to the interpretation of how to devolve the powers, where to devolve the powers to, and when to devolve the powers. You are talking about devolution to the Nunavut Government, which means to the public government. The public government would then be the authority with the powers that should be shared with the NTI. One of the reasons the NTI exists is to protect the interests of the Inuit and the rights that they have obtained. The NTI is what you would call a “successor” of those rights, and the responsibility of the NTI is to protect the interests of the people. The interests and the protection of the people are not within the Nunavut Government, but rather they are within the NTI. There will always be conflict between the two, and that is normal. Eventually, the NTI and the Nunavut may choose to negotiate to rectify some of the problems that have arisen in the land claims agreement. Many things are subject to the interpretation.

Do not look down the road for devolution to give you the answers to the problems that you face right now. That is not the case. They are trying to protect the rights they have now, because they have extinguished their other rights. I just want to ensure that is clearly understood that there are two instruments.

I would like Mr. Merritt to give us an expanded explanation of the clear interpretation that he was asking about. That clear interpretation will help on the implementation side, if it can be tied in to the non-derogation clause. They are having many problems. Can you explain how those two are connected? That would help us to have a clear understanding. I do not want that area to be left out.

Mr. Merritt: You are referring to the first suggested amendment that we put forward, which involves adopting a positive interpretation version. For your reference, you have the wording, which is short, in your written version of the brief.

Our motivation is to try to put the implementation of a land claims agreement forward on a positive basis. We want to have expressions from parliament that the active implementation of land claims agreements, and other treaties, is something that should be seen as the responsibility of all those public officials who carry out the work under pieces of legislation such as this. These Aboriginal treaty rights should not be hidden away somewhere and the worry of a few people in the legal department. Otherwise, everyone else engaged in the administration of the resource can discount them and forget about them.

Instead of living in a world that is all about what we are not trying to do, we have challenged you to look at a provision that would put implementation of the agreement forward as something

un ministre fédéral, nous espérons, étant donné que la délégation et nos discussions au sujet de cette délégation en sont toujours au stade préliminaire, pouvoir rapidement en arriver à ce que ces pouvoirs soient exercés par un ministre responsable dans le Nord. Ainsi, les pouvoirs décisionnels seraient là et seraient exercés de concert avec l'Office des eaux. C'est ce à quoi nous nous attendons.

Le sénateur Johnson: C'est ainsi que vous délimiteriez les choses et que vous vous y prendriez pour arriver à vos fins?

Le sénateur Watt: Je tiens à ce qu'on comprenne que la délégation peut être sujette à l'interprétation de la façon dont les pouvoirs doivent être délégués, des institutions auxquelles ils doivent l'être et du moment où ils doivent l'être. Vous faites allusion à la délégation de pouvoirs au gouvernement du Nunavut, c'est-à-dire le gouvernement populaire. Ainsi, le gouvernement populaire exercerait des pouvoirs qui devraient être partagés avec NTI. Si NTI existe, c'est notamment pour protéger les intérêts des Inuits de même que les droits qu'ils ont obtenus. NTI est ce qu'on pourrait appeler un «ayant droit» de ces droits, et l'organisme a pour mandat de protéger les droits des intéressés. Les intérêts et la protection de ces personnes relèvent non pas du gouvernement du Nunavut, mais bien plutôt de NTI. Il y aura toujours un conflit entre les deux, ce qui est normal. Tôt ou tard, le NTI et le Nunavut choisiront peut-être de négocier de manière à corriger certains problèmes découlant de l'Accord sur les revendications territoriales. De nombreux aspects sont sujets à interprétation.

Ne comptez pas sur la délégation qui interviendra tôt ou tard pour répondre à des problèmes qui se posent aujourd'hui. Ils tentent de protéger les droits qu'ils exercent aujourd'hui parce que les autres sont éteints. Je tiens simplement à m'assurer que chacun comprend qu'il s'agit de deux instruments différents.

J'aimerais que M. Merritt nous donne une explication fouillée de l'interprétation claire sur laquelle il s'interrogeait. Cette interprétation claire favoriserait la mise en oeuvre, à condition qu'on puisse l'intégrer à la clause de non-dérogation. Certains problèmes se posent. Pouvez-vous expliquer les liens entre les deux? Cela nous aiderait à avoir une meilleure compréhension. Je veux éviter que cette question soit laissée de côté.

M. Merritt: Vous faites référence à la première modification que nous avons proposée, celle qui porte sur l'adoption d'une interprétation positive. À titre d'information, vous avez trouvé le libellé, qui est court, dans notre mémoire écrit.

Nous préconisons simplement la mise en oeuvre positive de l'Accord sur les revendications territoriales. Nous voulons que le Parlement indique que la mise en oeuvre active des accords sur les revendications territoriales et d'autres traités relève de la responsabilité des fonctionnaires chargés de l'exécution de tels textes de loi. On ne devrait pas cacher les droits ancestraux et issus de traités comme s'ils ne concernaient qu'une poignée de représentants du service juridique. Sinon, les administrateurs des ressources peuvent en faire fi et les oublier.

Plutôt que de vivre dans un monde uniquement défini par ce que nous ne cherchons pas à faire, nous vous avons mis au défi de rechercher une disposition qui ferait de la mise en oeuvre de

that is the on-going responsibility of not just the law makers, but of the administrators of the law. For example, the language we have given you talks about laws being administered to respect and actively implement our land claims agreement, not just its interpretation, which is usually an issue reserved for the courts.

This provision would be a good reminder and would be an active incentive for all those engaged in the administration of this law to take the land claims agreement to heart and do what is necessary to ensure that its obligations are fulfilled.

We know from case law that the courts put a high premium on what they describe as “fiduciary duty and the honour the Crown.” The honour of the Crown is not something that is delivered on a day-to-day basis just by parliament, however much respect we have for that institution. It also has to be delivered across the counter at government offices and anywhere that Inuit have to deal with the representatives of the Government of Canada.

The Chairman: Thank you. We appreciate the information that you have provided.

I left something out earlier. Native agreement takes precedence over this. That is why there is a difference in attitudes towards water. The Aboriginals were given water rights. If you recall, they tried to divert the Pelly River. The natives argued that they had the rights over all the water. That still has not been settled. We argued that no non-Aboriginal could do that.

Thank you for coming out, Mining Association of Canada. You may give a short resume because this is being taped.

Mr. Pierre Gratton, Vice President, Public Affairs and Communications, Mining Association of Canada: On behalf of the Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines, I would like to thank the committee for inviting us to share our views regarding this legislation. I am Pierre Gratton, vice-president of public affairs and communication of the Mining Association of Canada. On my left is Michael Hardin who is general counsel and general secretary of Ashton Mining of Canada Inc. His company has been actively involved in natural resources and environmental issues in the North. Mr. Hardin has been involved in such issues since 1973. He is a member of the Nunavut, N.W.T. and B.C. Law Societies. He has spent twenty years practising law in support of mine companies that mine and explore in the North. He is one of the first members of the technical advisory committee of the water board. He co-authored a book entitled *Mineral Exploration and Mine Development in Nunavut*. As you can tell he has many credentials and much expertise in this area.

I wish to convey the regrets of Mike Hine who appeared with us before the Commons committee on this bill.

l'accord la responsabilité constante non seulement des législateurs, mais aussi des administrateurs de la loi. Selon le libellé que nous vous avons fourni, par exemple, on doit administrer l'accord de façon à le respecter et à le mettre en oeuvre de façon active, sans s'en tenir à l'interprétation, domaine habituellement réservé aux tribunaux.

Cette disposition, qui constituerait un bon rappel, inciterait activement tous les responsables de l'administration de la loi à avoir l'accord à coeur et à faire tout ce qu'il faut pour que les obligations qu'il renferme soient respectées.

La jurisprudence nous enseigne que les tribunaux attachent une grande importance à ce qu'ils appellent «l'obligation de fiduciaire» et «l'honneur de la Couronne». Au jour le jour, l'honneur de la Couronne ne passe pas par le Parlement, malgré tout le respect que nous avons pour l'institution. Il se manifeste également aux comptoirs des bureaux du gouvernement et partout où les Inuits ont affaire à des représentants du gouvernement du Canada.

Le président: Merci. Nous vous sommes reconnaissons des renseignements que vous nous avez fournis.

Un peu plus tôt, j'ai oublié un détail. C'est l'accord conclu avec les Autochtones qui a préséance. C'est ce qui explique l'attitude différente vis-à-vis des ressources en eau. On a confié aux Autochtones les droits sur l'eau. Rappelez-vous qu'on a tenté de détourner les eaux de la rivière Pelly. Les Autochtones ont soutenu qu'ils exerçaient des droits sur toute l'eau. La question n'a toujours pas été réglée. Nous avons affirmé qu'aucun non-Autochone ne peut le faire.

Je remercie les représentants de l'Association minière du Canada de leur présence. Parce que la séance est enregistrée, je vous invite à présenter un bref résumé.

M. Pierre Gratton, vice-président, Affaires publiques et Communications, Association minière du Canada: Au nom de la Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, je remercie les membres du comité de nous avoir invités à faire part de nos vues au sujet du projet de loi. Je m'appelle Pierre Gratton, vice-président des Affaires publiques et des Communications de l'Association minière du Canada. À ma gauche se trouve Michael Hardin, conseiller et secrétaire général d'Ashton Mining of Canada Inc. Sa société joue un rôle actif dans le domaine des ressources naturelles et des questions environnementales dans le Nord. M. Hardin s'intéresse à ces questions depuis 1973. Il est membre des Barreaux du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et de la Colombie-Britannique. Pendant 20 ans, il a pratiqué le droit pour le compte de sociétés minières qui exploitent et explorent le sous-sol du Nord. Il est l'un des premiers membres du comité consultatif technique de l'Office des eaux. Il a cosigné l'ouvrage intitulé *Mineral Exploration and Mine Development in Nunavut*. Comme vous le voyez, il possède d'impressionnants antécédents et une connaissance approfondie de ce domaine.

Je profite de l'occasion pour vous communiquer les excuses de Mike Hine, qui a comparu avec nous dans le comité de la Chambre des communes à propos du projet de loi.

We have submitted a written brief with recommendations for your consideration. We will speak broadly to those issues and make some general comments. My colleague then will speak to some more specific issues.

The brief is largely identical to the one that we submitted to the House of Commons. Bill C-3 was amended in the House incorporating one of the six amendments that we put forward, so we now give you five proposed amendments.

As our proposed amendments indicate, we have some concerns with the legislation. We are here first and foremost to underscore the urgent need for regulatory framework governing water and surface rights in Nunavut.

The mining and exploration industry contributed about \$130 million to the territories gross domestic product in 1999, making it by far the largest wealth creating industry in Nunavut. The territory holds significant potential for future mineral production with promising exploration under way in diamonds and precious and base metals.

There is little doubt that mining will remain for the foreseeable future the most significant source of wealth for Nunavut, which is essential to the territory's growth and in economic self-sufficiency and future devolution. Unfortunately, these opportunities have been put at serious risk by the lack of regulatory regime governing water management. On this issue, we take a very different view. We feel that the uncertainty created over the last few years in the absence of a regulatory regime for water management is placing considerable uncertainty and deterring economic growth, in our view.

The Chairman: Mr. Gratton, we are working against a short time line, so if you could move right to your specific comments on the legislation, which is on page 6 of your brief. We have a good history.

Mr. Gratton: We can speak to those issues. I felt it was vitally important to underscore the need for this legislation.

Mr. Michael Hardin, General Counsel and Corporate Secretary, Mining Association of Canada: I would like it speak to three issues. It is important to add to the committee's body of information about the absence of legislation and the uncertainty it creates. Elegant and refined legal arguments may be very inviting to lawyers, but what really matters is the readiness of the mineral exploration and mine development community to invest exploration dollars in Nunavut against competition with many other parts of Canada, and indeed, many other parts of the world.

Remember that from 1972-96, regulatory certainty in relation to water use and waste disposal did exist in Nunavut: first under virtue of the waters act, and from 1993-96, by virtue of the Northwest Territories Waters Act.

Nous avons présenté un mémoire écrit renfermant des recommandations que nous soumettons à votre attention. Je vais dire quelques mots au sujet des enjeux et formuler certains commentaires généraux. Mon collègue s'intéressera ensuite à quelques aspects plus précis.

Le mémoire est pour l'essentiel identique à celui que nous avons soumis à la Chambre des communes. On a modifié le projet de loi C-3 à la Chambre et incorporé une des six modifications que nous avons demandées. Nous vous en soumettons donc cinq.

Comme les modifications que nous proposons le montrent, le projet de loi suscite chez nous quelques préoccupations. Nous sommes ici d'abord et avant tout pour souligner l'urgence de la mise en place d'un cadre réglementaire pour les eaux et les droits de surface au Nunavut.

En 1999, la contribution de l'industrie de l'exploration et de l'exploitation minières au produit intérieur brut des territoires s'est chiffrée à environ 130 millions de dollars. Au Nunavut, il s'agit de l'industrie qui contribue le plus à la richesse, et de loin. En ce qui concerne la production minière future, le territoire possède un potentiel considérable, et des projets d'exploration prometteurs sont en cours dans le domaine des diamants, des métaux précieux et des métaux communs.

Dans un avenir prévisible, il ne fait aucun doute que le secteur minier constituera la plus importante source de richesse pour le Nunavut, ce qui est essentiel à la croissance du territoire tout autant qu'à l'autosuffisance économique et à la dévolution future. Malheureusement, l'absence d'un régime réglementaire de gestion des eaux faisait courir de graves dangers à ces débouchés. À ce propos, nous avons adopté un point de vue très différent. Nous avons le sentiment que l'incertitude imputable à l'absence d'un régime réglementaire de gestion des eaux a, au cours des dernières années, entraîné une incertitude considérable et nu à la croissance économique.

Le président: Monsieur Gratton, nous faisons face à un échéancier serré. Je vous invite donc à passer directement à vos observations particulières sur le projet de loi, qui figurent à la page 6 de votre mémoire. Nous avons une bonne vue d'ensemble.

M. Gratton: Nous pouvons en parler. Je me suis dit qu'il était extrêmement important de souligner le besoin auquel répond le projet de loi.

M. Michael Hardin, conseiller et secrétaire général, Association minière du Canada: J'aimerais aborder trois aspects. Il importe d'ajouter à l'ensemble d'informations dont dispose le comité les problèmes imputables à l'absence de textes de loi et à l'incertitude qui en découle. Les arguments juridiques élégants et raffinés plaisent aux avocats, mais, ce qui compte en vérité, c'est la volonté de l'industrie de l'exploitation et de l'exploration minières d'investir au Nunavut plutôt que dans d'autres régions du Canada et même du reste du monde.

N'oubliez pas que, de 1972 à 1996, la certitude régnait au Nunavut dans le domaine de l'utilisation des eaux et du dépôt des déchets, d'abord en vertu de la Loi sur les eaux et, de 1993 à 1996, de la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest.

The situation from a legal and business point of view that we faced in the succeeding five years is totally anomalous. It is unprecedented in my experience that something as vital as water use and waste disposal should be level in a regulatory vacuum.

It was never the intention of article 13 of the Nunavut Land Claims Agreement to substitute itself for the Northwest Territories Waters Act or now the Nunavut Waters Act. It creates uncertainty in the minds of lenders. If we were faced with a major mine development in Nunavut on the scale of an Ekati Mine, Diavik Project or even something as humble as a Jericho Diamond Mine, who knows whether lenders would be willing to advance the funds necessary to support such an enterprise against counsel's opinion, which I think would be forthcoming; significant regulatory uncertainty exists as a result of the absence of this legislation. That is really what matters.

We are all here to ensure that the underlying objectives of the Nunavut Land Claims Agreement to promote economic development and self-sufficiency for the residents of the territory. It would be a serious matter if mineral exploration and mine development were impaired by the absence of this legislation.

I would like to offer a few comments on clause 56. Let me start by saying that I am not here to give you yet another legal opinion on the proper interpretation to be given to the Nunavut Land Claims Agreement. Instead, I would like to tell you how it feels to be on the receiving end of a water license and what significance we attach to clause 56 and the final review power that the minister has.

Let us be clear about the nature of that power. The minister does not have the power to amend a water license under clause 56. The minister can do one of two things: He may accept the licence and approve it within the 45-day or the 95-day time period, or the minister can reject the licence. If the minister rejects the licence, the minister has to send written reasons back to the Nunavut Water Board. The water board, not the minister, has the final say over the terms and conditions that the water license ultimately incorporates. It is not an amending power or a second look in that sense. It is a "yes" or "no." That is the nature of the ministerial power under clause 56.

To see the issue in context, we need to also ask ourselves, what is a water license? Is it something like a fishing license or driver's licence that you can stick in your wallet, or it something like a business license that we commonly frame and put on the wall of our office? Is it something like a one page license to practice law? Absolutely not.

Water licences are extremely complex, detailed, and highly involved documents. By way of example, the water license for the Ekati mine in the Northwest Territories and water licence for the

Du point de vue juridique et commercial, la situation à laquelle nous avons fait face au cours des cinq années suivantes constitue une anomalie absolue. À ma connaissance, le fait de laisser une activité aussi vitale que l'utilisation des eaux et le dépôt de déchets dans une sorte de vide réglementaire est sans précédent.

L'article 13 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut n'a jamais eu pour but de se substituer à la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest ou, aujourd'hui, de la Loi sur les eaux du Nunavut. Cette situation crée de l'incertitude dans l'esprit des prêteurs. Si on trouvait sur la table un projet d'exploitation minière majeur au Nunavut, dont l'échelle se comparerait à la mine d'Ekati et du projet Diavik, ou même à quelque chose d'aussi humble que la mine de diamant Jericho, qui sait si les prêteurs seraient disposés à avancer les fonds nécessaires pour soutenir une telle entreprise malgré l'avis de leurs conseillers juridiques, ce qui, à mon avis, est imminent. L'absence de lois entraîne une incertitude réglementaire majeure. C'est, au fond, ce qui compte.

Nous sommes tous ici pour rappeler que l'objectif sous-jacent de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut consiste à promouvoir le développement et l'autosuffisance économique des résidents du territoire. Si l'absence d'une telle loi devait nuire à l'exploration et à l'exploitation minières, ce ne serait pas sans conséquence.

J'aimerais dire quelques mots au sujet de l'article 56. Permettez-moi d'emblée de préciser que je ne suis pas ici pour vous donner une opinion juridique de plus au sujet de l'interprétation adéquate de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. J'aimerais plutôt vous parler de l'expérience des titulaires d'un permis d'utilisation des eaux et de l'importance que nous attachons à l'article 56 et au pouvoir d'examen final que se réserve le ministre.

Soyons clairs au sujet de la nature de ce pouvoir. Aux termes de l'article 56, le ministre n'a pas le pouvoir de modifier un permis d'utilisation des eaux. Il peut faire deux choses: accepter le permis et l'approuver dans un délai de 45 jours ou de 95 jours, et il peut le rejeter. S'il rejette le permis, le ministre doit faire parvenir ses motifs par écrit à l'Office des eaux du Nunavut. C'est l'Office, et non le ministre, qui a le dernier mot sur les modalités ultimes du permis d'utilisation des eaux. En ce sens, il ne s'agit pas d'un pouvoir de modification ni d'un pouvoir de réexamen. Le ministre répond par «oui» ou «non». Telle est la nature du pouvoir ministériel défini à l'article 56.

Pour situer les choses dans le contexte, nous devons nous poser la question suivante: qu'est-ce qu'un permis d'utilisation des eaux? Est-ce un document s'apparentant à un permis de pêche ou un permis de conduire que vous glissez dans votre portefeuille ou plutôt un permis d'exploitation commerciale comme ceux que nous avons l'habitude de faire encadrer et d'accrocher au mur de notre bureau? A-t-on plutôt affaire à un permis d'une page comme celui dont sont titulaires les personnes autorisées à pratiquer le droit? Absolument pas.

Les permis d'utilisation des eaux sont des documents extrêmement complexes et détaillés. A titre d'exemple, le permis d'utilisation pour la mine d'Ekati dans les Territoires du

Diavik Project in the Northwest Territories run to some 50 pages. They cover the use of water, the disposal of waste, the conduct of scientific studies, the extensive requirements for the reporting of a very wide range of data and results to government officials, and many other matters.

Under this legislation, like the N.W.T legislation and the Yukon legislation, each and every provision of the 50-page water license is enforceable in the criminal courts. This is a change. Up until 1993, under the previous regime, a licensee could only be prosecuted for doing two things: He could be prosecuted for using water outside the terms and conditions of the licence, or disposing of waste. Any other violation of the licence gave the board as its remedy the cancellation of a licence after the calling of a public hearing, and with ministerial approval, not unlike with legislation before you today.

This is a very important concern for a licensee. The licensee is concerned about the process by which these license terms and conditions are developed. I could say a lot more about that process but the bottom line is this: From the point of view of the licensee, the concept of ministerial oversight provides yet another level of assurance that when these complex negotiated documents are enforced with their criminal law enforcement powers, they will get the right answer.

The ministerial power is a helpful mechanism to assist the water board to resolve the controversies that will always arise in relation to massive resource developments of the kind that we are seeing at the present time in the Northwest Territories.

Our views on this are this no way meant to challenge or to be disrespectful of the solemn obligations of Canada under the Nunavut Land Claims Agreement.

We are not here to express a legal opinion on whether or not clause 56 is or is not consistent with the Nunavut Land Claims Agreement. However, it is important to see this from the perspective of the entities, the corporations, or even the individuals who ultimately will be subject to the terms and conditions of licences. We are comforted in our view of this by clause 9 of the legislation which, as you have heard on a number of occasions today, provides for devolution of the ministerial approval power to the government of Nunavut in due course. We think this provision clearly acknowledges the need to ensure that authority for significant decisions affecting resource utilization in Nunavut ultimately rests at a local level.

However, remembering the legal nature of a water licence and the very wide range of conditions which the board is entitled to impose on a water licence, we do not find it surprising that an elected official such as a minister, as distinguished from appointed officials such as the water board, should have a limited oversight authority or power as contemplated by clause 56.

Nord-Ouest et pour le projet Diavik, toujours dans les Territoires du Nord-Ouest, compte quelque 50 pages. Le document porte sur l'utilisation des eaux, le rejet des eaux, la réalisation d'études scientifiques, les exigences poussées relatives à la présentation d'un très large éventail de données et de résultats à des représentants du gouvernement, et ainsi de suite.

En vertu du présent projet de loi, comme en vertu des textes de loi en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, chacune des dispositions du permis d'utilisation de 50 pages est opposable devant les cours pénales. Il s'agit d'une modification. Jusqu'en 1993, aux termes du régime antérieur, le titulaire d'un permis ne pouvait faire l'objet de poursuites que dans deux cas: utiliser des eaux en contravention des dispositions du permis ou rejeter des déchets. Toute autre violation des conditions du permis n'accordait à l'Office qu'un seul recours: annuler le permis après avoir convoqué une audience publique et avoir obtenu l'approbation du ministre, contrairement à ce que prévoit le projet de loi que vous avez aujourd'hui devant vous.

Pour le titulaire d'un permis, il s'agit d'une préoccupation des plus importantes. Ce dernier s'inquiète du mécanisme en vertu duquel les modalités du permis sont établies. Je pourrais en dire long à ce sujet, mais le résultat net est le suivant: du point de vue du titulaire du permis, l'idée de surveillance ministérielle confère un degré d'assurance supplémentaire: si ces documents complexes sont appliqués en vertu des pouvoirs d'application du droit pénal, ils obtiendront la bonne réponse.

Les pouvoirs ministériels constituent un mécanisme utile pour aider l'Office des eaux à régler les controverses qui ne manquent jamais de survenir dans le cadre de projets massifs d'exploitation des ressources du genre de ceux qu'on retrouve aujourd'hui dans les Territoires du Nord-Ouest.

À notre avis, la disposition ne constitue absolument pas une remise en question des obligations solennelles du Canada en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut ni un manque de respect à son endroit.

Nous ne sommes pas ici pour exprimer une opinion juridique sur le respect ou le non-respect de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut par l'article 56. Cependant, il importe de voir les choses du point de vue des personnes morales, des sociétés ou même des particuliers qui, en fin de compte, seront visés par les modalités des permis. À ce propos, l'article 9 du projet de loi, qui, comme on vous l'a répété à de nombreuses reprises aujourd'hui, prévoit la délégation, à terme, des pouvoirs du ministre au gouvernement du Nunavut, nous procure un certain réconfort. Nous pensons que cette disposition reconnaît clairement qu'il importe de faire en sorte que les pouvoirs relatifs aux décisions importantes qui influent sur l'utilisation des ressources au Nunavut soient en dernière analyse exercés au niveau local.

Compte tenu de la nature juridique d'un permis d'utilisation des eaux et du très large éventail de conditions que l'Office est autorisé à y greffer, nous ne sommes toutefois pas étonnés de constater qu'on confère à un représentant élu comme le ministre, qui se distingue de représentants nommés comme ceux qui siègent à l'Office, une autorité ou un pouvoir de surveillance limité comme celui qui est défini à l'article 56.

We were heartened to see that the House of Commons has endorsed the very useful amendment proposed by the government of Nunavut.

The Chairman: Sorry, which amendment?

Mr. Hardin: The clause 56 amendment to provide for the 45-day time limit, which the bill lacked previously.

The Chairman: In your brief you said “recommended amendments.”

Mr. Hardin: That is the third thing I want to speak to. We think a proper balance has been struck by amending clause 56 to provide for the 45-day time limit.

Mr. Gratton: Mr. Chairman, there were two amendments made by the House of Commons committee. One established a 45-day limit, subject to an extension of another 45 days, on the time that a minister has to decide whether to say “yes” or “no” to a recommendation from the water board. We did not have that in our brief but we publicly supported it before the Commons committee last month.

The second amendment we had put forward, which was adopted, was an additional 15 days, making it 45 days that a proponent has to determine whether or not to appeal a decision of the water board. It was initially 30 days and we felt that an additional 15 days was required, given the magnitude of this kind of decision on whether or not to proceed to appeal. It requires more time than 30 days, particularly in some cases where you are dealing with more than one company that might own a property. That was accepted. Those were the two amendments that were made, one of which we advocated and one of which we publicly supported even though it was not referenced in our brief.

Senator Cochrane: I do not think we will have enough time to receive all the information from the witnesses that we would like to because the bells are ringing. We have to be in the chamber in five minutes.

As I understand it, there is significant mining taking place at the present time in Nunavut. Indeed, Minister Nault has referred to the “mining boom” taking place in Nunavut. Did he not?

The Chairman: I think he was referring to the territories. That is where the diamond mines are.

Senator Watt: It is the other half of the territory.

Senator Cochrane: Mr. Gratton, you told the House of Commons committee that the mining and exploration industry is and will remain the largest wealth creating industry in Nunavut. Is that correct?

Mr. Gratton: Yes.

Senator Cochrane: You did say that. Could you explain for me in the context of those comments how current mining and

Nous sommes rassurés de voir que la Chambre des communes a appuyé la modification très utile proposée par le gouvernement du Nunavut.

Le président: Pardonnez-moi, mais de quelle modification parlez-vous?

M. Hardin: La modification de l'article 56, qui est assortie d'un échancier de 45 jours. Auparavant, aucune limite de temps n'était prévue dans le projet de loi.

Le président: Dans votre mémoire, vous parlez de «modifications recommandées».

M. Hardin: C'est le troisième élément que je souhaite aborder. Nous pensons que la modification de l'article 56, qui prévoit maintenant un échancier de 45 jours, représente un équilibre adéquat.

M. Gratton: Monsieur le président, le comité de la Chambre des communes a apporté deux modifications. En vertu de l'une, on a fixé une limite de 45 jours, sous réserve d'une prolongation de 45 jours de plus, au temps dont le ministre dispose pour répondre par «oui» ou par «non» à une recommandation de l'Office des eaux. Elle ne figure pas dans notre mémoire, mais nous l'avons appuyée publiquement devant le comité de la Chambre des communes le mois dernier.

La deuxième modification que nous avons présentée, et qui a été adoptée, portait sur un délai additionnel de 15 jours. Grâce à cette modification, le promoteur dispose de 45 jours pour déterminer s'il interjettera ou non appel d'une décision de l'Office des eaux. Au départ, le délai était de 30 jours, et nous avons pensé qu'un délai additionnel de 15 jours était nécessaire, étant donné l'importance de la décision de se pourvoir ou non en appel. Il faut plus que 30 jours pour ce faire, particulièrement lorsqu'une propriété appartient à plus d'une société. Cela a été accepté. Ce sont les deux modifications qui ont été apportées, l'une que nous avons nous-mêmes proposée et l'autre que nous avons publiquement soutenue, même si nous n'y avons pas fait allusion dans notre mémoire.

Le sénateur Cochrane: Je ne pense pas que nous aurons assez de temps pour que les témoins nous communiquent tous les renseignements que nous aimerions avoir. Les cloches sonnent, nous allons devoir être au Sénat dans cinq minutes.

Si je comprends bien, le Nunavut fait aujourd'hui l'objet d'une activité minière importante. En fait, le ministre Nault a fait allusion au «boom minier» que connaît le Nunavut, n'est-ce pas?

Le président: Je pense qu'il faisait allusion aux territoires. C'est là que se trouvent les mines de diamant.

Le sénateur Watt: Il s'agit de l'autre moitié du territoire.

Le sénateur Cochrane: Monsieur Gratton, vous avez dit au comité de la Chambre des communes que l'industrie de l'exploration et de l'exploitation minières constitue et demeurera la principale industrie créatrice de richesse, n'est-ce pas?

M. Gratton: Oui.

Le sénateur Cochrane: Vous l'avez dit. Pouvez-vous m'expliquer, à la lumière de ces commentaires, en quoi

exploration has been impeded by the absence of a water management statute?

Mr. Gratton: Michael may want to add to this too, given that you represent a company that is exploring in Nunavut. We have been operating since 1999 without a water management statute. There are three major mines already operating, two of which are scheduled to close next year, which will have a significant impact on government revenues, I might add. Those three are what make the mining industry the largest industrial source of revenue in the territories. Whether we will be able to say that in a few years time because they will not have been replaced is an open question.

Mining and exploration companies, you will just have it take our word for it, are uneasy by the lack of a regulatory framework. There is uncertainty out there. That is a deterrent to future exploration and mining development.

Mr. Hardin: The crunch lies in going to the lenders and asking them to give \$1 billion to develop a new mine. Lenders will turn to counsel and say, "I want a legal opinion that all permits and licences that are necessary for the operation of this property are duly valid and enforceable according to their terms."

My respectful submission at this point in time is that counsel would have grave difficulty giving such an assurance in relation to a water licence issued by the Nunavut Water Board pursuant to article 13.

That does not in any way cast aspersions upon the very valuable work that the Nunavut Water Board has done in bootstrapping itself for the five-year period since 1996. We do have order but, with the greatest of respect, it is a bit of a make-believe world when compared with the regulatory certainty that we had for the last 25 years, from 1972-96, under the previous legislation. It is an anomalous situation.

Even that regulatory uncertainty can cast a chill on the willingness of investors to expend high-risk dollars, knowing that ultimately an interest group, perhaps even a competitor or someone else may challenge the validity of a water licence. A water licence is absolutely essential to any form of mine development, indeed even advanced exploration.

The Chairman: In other words, you want to have the laws in black and white so that you know what you can do.

Mr. Hardin: This is the world in which we have lived from 1974 onwards. You can imagine how the industry feels when they wake up and find there is no law.

Senator Johnson: That is very interesting. I was not up to speed in regard to the regulatory nature of your industry. What is the potential for economic development through mining in the North, in your view, and how would it impact on Nunavut in

l'exploitation et l'exploration minières ont été freinées par l'absence de dispositions législatives sur la gestion des eaux?

M. Gratton: Michael voudra peut-être ajouter quelques mots à ce sujet, dans la mesure où il représente une entreprise qui se livre à des activités d'exploration au Nunavut. Depuis 1999, nous exerçons nos activités sans le bénéfice de dispositions législatives sur la gestion des eaux. Trois mines d'importance sont déjà en activité: la fermeture de deux d'entre elles est prévue pour cette année, et cela aura, je l'ajoute, un impact considérable sur les recettes du gouvernement. Ce sont ces trois sociétés qui font de l'industrie minière la plus importante source industrielle de recettes dans les territoires. La question de savoir si nous pourrions dire la même chose dans quelques années reste ouverte. Peut-être n'auront-elles pas été remplacées.

Les sociétés d'exploitation et d'exploration minières, vous allez devoir nous croire sur parole, se sentent mal à l'aise en l'absence d'un cadre réglementaire. Il est certain qu'il y a de l'incertitude dans l'air. Cette situation nuit aux futures activités d'exploration et d'exploitation minières.

M. Hardin: Le problème se pose quand on se rend auprès de prêteurs pour leur demander d'investir un milliard de dollars dans l'aménagement d'une nouvelle mine. Ces derniers se tournent vers leurs conseillers et leur demandent: «Je veux que vous vous assuriez que l'ensemble des permis et licences nécessaires à l'exploitation de la propriété sont valides et applicables selon les modalités définies.»

Je vous soumetts respectueusement que, au moment où nous nous parlons, les conseillers en question auraient du mal à donner de telles garanties relativement à un permis d'utilisation des eaux délivré par l'Office des eaux du Nunavut conformément à l'article 13.

Cela ne met nullement en doute leur valeur du travail des plus précieux que l'Office des eaux du Nunavut a effectué pour se prendre en main au cours de la période de cinq ans qui a débuté en 1996. L'ordre règne, mais, soit dit avec le plus grand respect, on a affaire à un monde d'illusions par rapport à la certitude réglementaire instituée par le texte de loi antérieur au cours des 25 années précédentes, soit de 1972 à 1996. Il s'agit d'une situation anormale.

Cette incertitude réglementaire est de nature à refroidir les ardeurs d'investisseurs intéressés par une industrie à risque élevé, lorsqu'on sait qu'en dernière analyse, un groupe d'intérêts particuliers, peut-être même un concurrent ou quelqu'un d'autre, risque de contester la validité d'un permis d'utilisation des eaux. Un tel permis est absolument essentiel à toute forme d'exploitation minière et même d'exploration poussée.

Le président: En d'autres termes, vous tenez à des lois rédigées noir sur blanc pour savoir ce que vous pouvez faire.

M. Hardin: C'est le monde dans lequel nous avons vécu à partir de 1974. Imaginez la surprise de l'industrie lorsqu'elle s'est réveillée dans un vide législatif.

Le sénateur Johnson: C'est très intéressant. Je n'avais pas saisi la nature réglementaire de votre industrie. Quel est le potentiel de développement économique du Nord grâce à l'exploitation minière? Quel en serait l'impact sur le Nunavut du

terms of jobs, social health and even the environment? It is a broad question. I am very interested to know if you have anything to add to the record about that.

Mr. Hardin: It would be better if my vice-president of exploration were here to talk in more specific terms. I have been a student of the process and involved in the process in various guises, first on governmental and then the corporate side, since June 1973. It is widely accepted and universally agreed that mining is likely to be the only economic activity of a commercial nature that we will see in Nunavut in the foreseeable future.

Oil and gas is somewhere out there, but mining has been, and is the most likely industry to provide the basis for economic growth and prosperity in the territories. Geologically, in Canada, we are having to rewrite the book. Ten to 12 years ago, no one thought that we would ever enjoy diamond mining in this country. We now have the capacity to produce 10 per cent to 15 per cent of the world's gem quality stones by virtue of the Ekati mine and the Diavik project, which is scheduled to come into production in 2003.

Since January 2000, a series of companies, and I am proud to include Ashton Mining of Canada Inc. among those, have discovered a very encouraging group of kimberlites at the north end of the Slave craton, which is the geological structure that hosts the Ekati mine and the Diavik mine.

Senator Johnson: What is that called?

Mr. Hardin: The Slave craton. It is the ancient rocks in which diamonds are found. It is early days, but the initial results that have been produced thus far rank the new kimberlites as being in the same general ballpark as the initial discoveries made in the Northwest Territories that have subsequently lead to the development of Ekati and Diavik.

The Chairman: I am sorry to cut you short, Senator Johnson, but the bell has gone. I am afraid that is it.

Mr. Gratton: The point is that there is potential for diamonds in Nunavut as well.

The Chairman: Anything we do from now on is illegal, so we must adjourn.

The committee adjourned.

point de vue de l'emploi, de la santé sociale et même de l'environnement? Il s'agit d'une vaste question. Je me demandais simplement si vous auriez quelque chose à ajouter à ce sujet pour le compte rendu.

M. Hardin: Il vaudrait mieux que le vice-président à l'exploration soit ici pour répondre de façon plus précise. Depuis 1973, j'étudie le processus et j'y suis mêlé de multiples façons, d'abord au gouvernement puis dans l'entreprise privée. Il est généralement et universellement admis que l'activité minière sera vraisemblablement la seule activité économique de nature commerciale dont bénéficiera le Nunavut dans un avenir prévisible.

Il y a aussi l'industrie pétrolière et gazière, mais le secteur minier a été à l'origine de la croissance économique et de la prospérité des territoires et demeure, à cet égard, le candidat le plus probable. Sur le plan géologique, nous devons, au Canada, récrire les livres. Il y a dix ou douze ans, personne n'aurait pensé que les mines de diamant allaient être aménagées au pays. Nous avons aujourd'hui la capacité de produire de 10 à 15 p. 100 des pierres de qualité gemme grâce à la mine d'Ekati et au projet Diavik, dont l'entrée en production est prévue pour 2003.

Depuis janvier 2000, une série d'entreprises — et je suis fier d'y associer Ashton Mining of Canada Inc. — ont découvert un groupe très encourageant de kimberlites à l'extrémité nord du craton des Esclaves, soit la structure géologique qui abrite la mine d'Ekati et la mine Diavik.

Le sénateur Johnson: Comment l'appellez-vous?

M. Hardin: Le craton des Esclaves. Il s'agit d'anciens rochers dans lesquels des diamants sont présents. Nous en sommes au stade embryonnaire, mais les résultats initiaux obtenus jusqu'ici indiquent que les nouvelles kimberlites correspondent, grosso modo, aux découvertes initiales effectuées dans les Territoires du Nord-Ouest, lesquelles ont débouché sur les exploitations d'Ekati et Diavik.

Le président: Pardonnez-moi de vous interrompre sénateur Johnson, mais les cloches ne sonnent plus. J'ai bien peur que nous n'ayons plus de temps.

M. Gratton: Ce qu'il faut retenir, c'est que le Nunavut a lui aussi du potentiel dans le domaine des diamants.

Le président: Tout ce que nous faisons à partir de maintenant est illégal. Nous devons donc mettre fin à nos travaux.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Indian and Northern Affairs Canada:

Will Dunlop, Director, Resource Policy and Transfers Directorate;
Ron Bailey, Lands Specialist, Resource Strategies;

Brian Gibson, Senior Advisor, Offshore Waters, Land and Water Management Division;
Mary Douglas, Legal Counsel.

From the Government of Nunavut:

Lois M. Leslie, Senior Legal Counsel.

From Nunavut Tunngavik Inc.:

John Merritt, Legislative Counsel;
Kathleen Tagoona, Ottawa Liaison Coordinator.

From the Nunavut Water Board:

Thomas Kudloo, Chair;
Philippe di Pizzo, Executive Director;
William A. Tilleman, Legal Counsel.

From the Mining Association of Canada:

Michael Hardin, General Counsel and Corporate Secretary;
Pierre Gratton, Vice-President, Public Affairs and Communications.

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:

Will Dunlop, directeur, Direction de la politique des ressources et des transferts;

Ron Bailey, spécialiste des terres, Stratégies relatives aux ressources;

Brian Gibson, conseiller principal, Secteur marin, Division de la gestion des terres et des eaux;

Mary Douglas, conseillère juridique.

Du gouvernement du Nunavut:

Lois M. Leslie, conseillère juridique principale.

De Nunavut Tunngavik Inc.:

John Merritt, conseiller législatif;

Kathleen Tagoona, coordonnatrice des activités à Ottawa.

De l'Office des eaux du Nunavut:

Thomas Kudloo, président;

Philippe di Pizzo, directeur général;

William A. Tilleman, conseiller juridique.

De l'Association minière du Canada:

Michael Hardin, conseiller et secrétaire général;

Pierre Gratton, vice-président, Affaires publiques et communications.