



Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chair:*

The Honourable W. DAVID ANGUS

---

Tuesday, May 12, 2009  
Thursday, May 14, 2009

---

### Issue No. 6

#### Fifth and sixth meetings on:

Elements contained in Bill C-10, the Budget  
Implementation Act, 2009 dealing with the Navigable  
Waters Protection Act (Part 7)

---

#### INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(With Respect, Canada's North)

---

#### WITNESSES:

*(See back cover)*

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de l'*

# Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président :*

L'honorable W. DAVID ANGUS

---

Le mardi 12 mai 2009  
Le jeudi 14 mai 2009

---

### Fascicule n° 6

#### Cinquième et sixième réunions concernant :

Les éléments du projet de loi C-10, Loi d'exécution  
du budget de 2009, concernant la Loi sur la protection  
des eaux navigables (partie 7)

---

#### Y COMPRIS :

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le Nord canadien : à traiter avec respect)

---

#### TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

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

The Honourable W. David Angus, *Chair*

The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	Merchant
Banks	Milne
* Cowan	Neufeld
(or Tardif)	Peterson
Lang	St. Germain, P.C.
* LeBreton, P.C.	Sibbeston
(or Comeau)	Spivak

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator St. Germain, P.C. substituted for the Honourable Senator Raine (*May 14, 2009*).

The Honourable Senator Lang substituted for the Honourable Senator Dickson (*May 14, 2009*).

The Honourable Senator Raine substituted for the Honourable Senator St. Germain, P.C. (*May 13, 2009*).

The Honourable Senator Dickson substituted for the Honourable Senator Lang (*May 13, 2009*).

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

*Président* : L'honorable W. David Angus

*Vice-président* : L'honorable Grant Mitchell

et

Les honorables sénateurs :

Adams	Merchant
Banks	Milne
* Cowan	Neufeld
(ou Tardif)	Peterson
Lang	St. Germain, C.P.
* LeBreton, C.P.	Sibbeston
(ou Comeau)	Spivak

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications dans la composition du comité :*

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

L'honorable sénateur St. Germain C.P. remplace l'honorable sénateur Raine (*le 14 mai 2009*).

L'honorable sénateur Lang remplace l'honorable sénateur Dickson (*le 14 mai 2009*).

L'honorable sénateur Raine remplace l'honorable sénateur St. Germain, C.P. (*le 13 mai 2009*).

L'honorable sénateur Dickson remplace l'honorable sénateur Lang (*le 13 mai 2009*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 12, 2009  
(12)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 5:18 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable W. David Angus, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Banks, Lang, Milne, Mitchell, Peterson, St. Germain, P.C., Sibbeston and Spivak (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators McCoy and Brown (2).

*In attendance:* Sam Banks and Marc Leblanc, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued its examination of those elements of Bill C-10 dealing with the Navigable Waters Protection Act (Part 7). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

**WITNESSES:**

*Watershed Watch Salmon Society:*

Aaron Hill, Ecologist.

*Transportation Alberta:*

Ron Middleton, Director, Environmental Management Services.

*Assembly of First Nations:*

Bob Watts, Chief Executive Officer;

Stuart Wuttke, Acting Director, Environmental Stewardship.

*Association of Iroquois and Allied Indians:*

Deputy Grand Chief Chris McCormick.

*Nishnawbe Aski Nation:*

Terry Wilson, Forestry Coordinator.

The chair made an opening statement.

The Honourable Senator Milne made a statement.

Mr. Hill made a statement and answered questions.

Mr. Middleton made a statement and answered questions.

At 7:03 p.m. the committee suspended.

At 7:07 p.m. the committee resumed.

The chair made a statement.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 12 mai 2009  
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 18, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable W. David Angus (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Banks, Lang, Milne, Mitchell, Peterson, St. Germain, C.P., Sibbeston et Spivak (9).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs McCoy et Brown (2).

*Également présents :* Sam Banks et Marc Leblanc, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son examen des éléments du projet de loi C-10 concernant la Loi sur la protection des eaux navigables (partie 7). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Watershed Watch Salmon Society :*

Aaron Hill, écologue.

*Ministère des Transports de l'Alberta :*

Ron Middleton, directeur, Services de la gestion environnementale.

*Assemblée des Premières Nations :*

Bob Watts, chef de la direction;

Stuart Wuttke, directeur par intérim, Gestion de l'environnement.

*Association of Iroquois and Allied Indians :*

Chris McCormick, grand chef adjoint.

*Nation Nishnawbe Aski :*

Terry Wilson, coordonnateur, Foresterie.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Milne fait une déclaration.

M. Hill fait une déclaration, puis répond aux questions.

M Middleton fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 20 h 3, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 7, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

Mr. McCormick, Mr. Watts and Mr. Wilson each made a statement and, together with Mr. Wuttke, answered questions.

At 8:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, May 14 2009  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, 8:08 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable W. David Angus, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Dickson, Merchant, Milne, Mitchell, Peterson, Raine and Sibbeston (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Brown (1).

*In attendance:* Sam Banks and Marc Leblanc, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued its examination of those elements of Bill C-10 dealing with the Navigable Waters Protection Act (Part 7). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

*WITNESSES:*

*Canadian Energy Pipeline Association:*

Brenda Kenny, President;

Jeff Angel, Vice-President, External Relations.

*Canadian Association of Petroleum Producers:*

Peter Miller, Counsel, Law Department, Imperial Oil Resources.

*Federation of Canadian Municipalities:*

David Marit, President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities;

Susan Irwin, Policy Advisor.

*University of Ottawa — Ecojustice Environmental Law Clinic:*

William Amos, Staff Counsel;

Yolande Saito, Research Assistant.

The chair made a statement.

Ms. Kenny, Mr. Miller and Mr. Marit each made a statement and together answered questions.

At 9:36 a.m., the committee suspended.

At 9:41 a.m., the committee resumed.

MM. McCormick, Watts et Wilson font une déclaration, puis avec l'aide de M. Wuttke, répondent aux questions.

À 20 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 14 mai 2009  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 8, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable W. David Angus (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Dickson, Merchant, Milne, Mitchell, Peterson, Raine et Sibbeston (10).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Brown (1).

*Également présents :* Sam Banks et Marc Leblanc, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son examen des éléments du projet de loi C-10 concernant la Loi sur la protection des eaux navigables (partie 7). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Association canadienne de pipelines d'énergie :*

Brenda Kenny, présidente;

Jeff Angel, vice-président, Relations extérieures.

*Association canadienne des producteurs pétroliers :*

Peter Miller, avocat, Section du droit, Pétrolière Impériale Ressources Limitée.

*Fédération canadienne des municipalités :*

David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities;

Susan Irwin, conseillère en politiques.

*Université d'Ottawa — Clinique de droit de l'environnement :*

William Amos, conseiller juridique;

Yolande Saito, assistante à la recherche.

Le président fait une déclaration.

Mme Kenny et MM. Miller et Marit font une déclaration, puis répondent ensemble aux questions.

À 9 h 36, le comité suspend ses travaux.

À 9 h 41, le comité reprend ses travaux.

Mr. Amos made a statement and, together with Ms. Saito, answered questions.

At 10:11 a.m., the committee suspended.

At 10:12 a.m., the committee resumed.

Pursuant to rule 92(2), it was agreed that the committee proceed in camera to consider its future agenda and that senators' staff be authorized to remain during the in camera portion of the meeting.

At 10:19 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

M. Amos fait une déclaration, puis avec l'aide de Mme Saito, répond aux questions.

À 10 h 11, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 12, le comité reprend ses travaux.

Conformément à l'article 92(2) du Règlement, il est convenu que le comité se réunisse à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité. Le personnel des sénateurs est autorisé à rester pendant le huis clos.

À 10 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Lynn Gordon

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, May 13, 2009

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

**SIXTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 3 2009, to examine and report on emerging issues related to its mandate, now tables a report entitled “With Respect, Canada’s North”.

Respectfully submitted,

*Le président,*

W. DAVID ANGUS

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence)*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 13 mai 2009

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

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le mardi 3 mars 2009 à étudier, afin d’en faire rapport, sur de nouvelles questions concernant son mandat, dépose maintenant un rapport intitulé « Le Nord canadien : à traiter avec respect ».

Respectueusement soumis,

*(Text of the report appears following the evidence)*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 12, 2009

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 5 p.m. to examine the elements contained in Bill C-10, the Budget Implementation Act, 2009, dealing with the Navigable Waters Protection Act (Part 7).

**Senator W. David Angus** (*Chair*) in the chair.

**The Chair:** I call to order this meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. Colleagues, I welcome you this afternoon. I also welcome members of the public who are here in the committee room with us, as well as those who will be following our proceedings on the CPAC network and on the World Wide Web.

I am Senator Angus from Quebec, and I am Chair of the committee. To my right is Senator Mitchell, Deputy Chair of the committee. Going down to my right is Senator Banks, Senator Brown and Senator Lang. To my left is Senator Milne, Senator Peterson, Senator Sibbeston and our favourite senator, Senator Spivak, who will not be with us for all that long.

I would like to welcome Mr. Aaron Hill of the Watershed Watch Salmon Society. As you know, and as I will elaborate briefly for our listeners, this is a continuing study of those aspects of Bill C-10, the Budget Implementation Act — which is now law — that deal with the Navigable Waters Protection Act and amendments thereto in Part 7 which were referred to this committee for study and review. We are to report back with our comments by no later than June 11. We have heard substantial evidence to date and we still have more hearings scheduled. You have agreed to come on behalf of the organization you represent.

This witness organization was recommended to us by Senator McCoy, who could not immediately be with us this afternoon but who may join us later.

I believe you have provided us with a document.

**Aaron Hill, Ecologist, Watershed Watch Salmon Society:** Yes. I provided you with a submission a couple of days ago.

**The Chair:** We have other nice things here: Your business card, a pamphlet about saving British Columbian rivers, and so forth.

**Mr. Hill:** Yes.

**The Chair:** As I said, welcome. We will be listening intently when you give your statement and then we will have questions for you.

Senator Milne has asked to bring a point to our attention, which arises out of our last discussion. I think it will be interesting to hear what she has to say.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 12 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier les éléments du projet de loi C-10, Loi d'exécution du budget de 2009, concernant la Loi sur la protection des eaux navigables (partie 7).

**Le sénateur W. David Angus** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président :** Je déclare ouverte la présente séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Chers collègues, je vous souhaite la bienvenue cet après-midi. Je souhaite également la bienvenue aux membres du public qui sont présents dans la salle ou qui assistent à nos travaux par le truchement de la Chaîne parlementaire canadienne ou du Web.

Je suis le sénateur Angus, du Québec; je préside les travaux du comité. À ma droite, vous voyez le sénateur Mitchell, vice-président du comité. En continuant à ma droite, il y a le sénateur Banks, le sénateur Brown et le sénateur Lang. À ma gauche, vous voyez le sénateur Milne, le sénateur Peterson, le sénateur Sibbeston et — c'est notre sénateur préféré — le sénateur Spivak, qui ne restera pas parmi nous très longtemps.

Je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Aaron Hill, de la Watershed Watch Salmon Society. Comme vous le savez, et j'expliquerai cela pour ceux qui nous écoutent, nous poursuivons notre étude des aspects du projet de loi C-10, la Loi d'exécution du budget — qui a été adopté — ayant trait à la Loi sur la protection des eaux navigables et aux modifications figurant dans la partie 7 de la loi en question. Cela a été renvoyé à notre comité pour étude. Nous devons remettre nos observations à ce sujet au plus tard le 11 juin. Nous avons entendu quantité de témoignages jusqu'à maintenant; d'autres audiences sont prévues au calendrier. Vous avez accepté de venir témoigner au nom de l'organisme que vous représentez.

Nous avons invité l'organisme en question à témoigner sur la recommandation du sénateur McCoy, qui ne pouvait être là en après-midi, mais qui se joindra peut-être à nous plus tard.

Je crois que vous nous avez remis un document.

**Aaron Hill, écologue, Watershed Watch Salmon Society :** Oui. Je vous ai transmis un mémoire il y a quelques jours de cela.

**Le président :** Nous avons reçu aussi d'autres jolis documents : votre carte de visite, un dépliant pour sauver les rivières de la Colombie-Britannique et ainsi de suite.

**M. Hill :** Oui.

**Le président :** Comme je l'ai dit, bienvenue parmi nous. Nous allons écouter votre exposé avec attention, puis nous vous poserons des questions.

Le sénateur Milne a demandé de porter à votre attention une question qui découle de notre plus récente discussion. Je crois qu'il sera intéressant d'entendre ce qu'elle a à dire.

**Senator Milne:** At our last meeting, we had a gentleman before us who said that the Credit River, which runs through the area that I represent in Ontario, is divided in half, as far as navigation is concerned. There is a dam across it that the landowner does not allow the canoeists or paddlers to portage around; they must go around by road, which is quite a long stretch. I have discovered that that is because the landowner there has something called “mill privilege.” This is a common law property right that is attached to a mill and it originated, apparently, in the early Industrial Age in England, where water power was so significant in powering mills and every kind of early industry that there was.

It is carefully calculated to various sites where there is a possibility for a mill. Apparently, although the landowner usually has no absolute control over access, sale or use of the water, one very significant exception exists, thereby conferring absolute power on a few riparian landowners — that is landowners on both shores of the body of water — and this was a mill privilege. A riparian landowner could receive a right to dam a stream to turn a mill wheel. This is something that has existed through common law and still exists in Canada. Anyone who has it guards it carefully.

One of the headwater streams that feed into the Credit River is called Shaw’s Creek. In the little town of Alton in northern Peel County, there are nine mill privileges on that stream as it goes through the small town.

**The Chair:** In that one area alone.

**Senator Milne:** There are about nine dams on that stream, too. This comes from the 1800s. It is pre-existing.

**Senator Banks:** Would you read again what you said about those rights “may” be obtained? If so, do we know by what means they would be obtained? Does one apply for this instance or is it automatic?

**Senator Milne:** Do you want me to read the whole thing or will I just copy this out and give it to you?

**Senator Banks:** Just read the part where you said “may.”

**The Chair:** If you could send it around to us later, that would be helpful also.

**Senator Milne:** A riparian landowner could receive a right to dam a stream to turn a mill wheel. Once they have it, they have it.

**Senator Banks:** Do we know how they would get it, and from whom?

**Senator Milne:** Whenever they wanted to put in a dam, they would have to apply.

**The Chair:** To whom?

**Le sénateur Milne :** À notre plus récente réunion, un monsieur est venu nous dire que la rivière Credit, qui traverse la région que je représente en Ontario, est divisée en deux du point de vue de la navigation. Le propriétaire foncier ne permet pas aux canoteurs ou pagayeurs d’y faire du portage pour contourner le barrage qui s’y trouve; les gens doivent faire le détour par la route, ce qui est très long. J’ai découvert que c’est parce que le propriétaire y jouit d’un privilège accordé anciennement au meunier, le « mill privilege ». En common law, c’est un droit de propriété rattaché à un moulin qui, apparemment, remonte à la première époque de l’ère industrielle en Angleterre. À ce moment-là, il était extrêmement important de pouvoir harnacher la force hydraulique pour faire tourner les moulins et autres instruments de la première époque de l’industrie.

Il est établi soigneusement en rapport avec divers sites où il est possible d’aménager un moulin. Apparemment, même si le propriétaire foncier n’exerce habituellement pas un contrôle absolu sur l’accès à l’eau ou encore son utilisation ou sa vente, il existe une exception très importante qui confère un pouvoir absolu aux quelques propriétaires riverains — ceux qui possèdent les terres des deux côtés d’un cours d’eau. C’est le « mill privilege ». Le propriétaire riverain pouvait se voir accorder le droit de construire un barrage pour alimenter un moulin. C’est une notion qui existe depuis toujours en common law et qui existe encore aujourd’hui au Canada. Quiconque jouit d’un tel droit le préserve jalousement.

Parmi les cours d’eau en amont de la rivière Credit, il y a le ruisseau Shaw. À Alton, petite ville du nord du comté de Peel, neuf privilèges sont ainsi rattachés au ruisseau qui traverse la bourgade.

**Le président :** Dans ce seul secteur-là?

**Le sénateur Milne :** Il y a également neuf barrages qui sont aménagés sur ce ruisseau-là. Cela remonte aux années 1800. Ce sont des éléments préexistants.

**Le sénateur Banks :** Pourriez-vous répéter le passage où vous parlez des droits qui pourraient être ainsi accordés? Dans quelles circonstances seraient-ils accordés? Faut-il en faire la demande ou est-ce accordé d’office?

**Le sénateur Milne :** Voulez-vous que je lise le passage en entier ou dois-je vous donner simplement le bout recherché?

**Le sénateur Banks :** Lisez simplement la partie où il est question du droit qui peut être accordé.

**Le président :** Si vous pouvez faire circuler le passage plus tard, ce serait utile aussi?

**Le sénateur Milne :** Un propriétaire riverain peut se voir accorder le droit de construire un barrage sur un cours d’eau pour alimenter un moulin. Une fois acquis, le droit demeure.

**Le sénateur Banks :** Savons-nous comment les gens obtenaient ce droit-là, qui l’accordait?

**Le sénateur Milne :** Chaque fois qu’il voulait construire un barrage, il devait présenter une demande.

**Le président :** À qui?



**Senator Banks:** Would it be the county or the Department of Fisheries?

**Senator Milne:** Maybe, or maybe just build it. In this particular case, when it was built originally in 1825, it was a wooden dam and it is now concrete.

**The Chair:** This landowner in question, you have informed us, is a former member of Parliament, with a great interest in the environment.

**Senator Milne:** He is also generating electricity, a “run-of-river” set-up from that dam, and I expect maybe he has had some damage done.

**The Chair:** To his property.

**Senator Milne:** To his property, and perhaps safety concerns about the run-of-river installation, too.

**The Chair:** For anyone who wants to know his identity, what is the name of the riding?

**Senator Milne:** I think it is Halton County. Anyway, the dam is in Georgetown.

**The Chair:** Having said that, thank you, Senator Milne. It is rather quaint, in a sense. You will not probably see it in Quebec, for example.

**Senator Milne:** Yes. Some of the examples I found on Google were in New Brunswick and one was in Quebec.

**The Chair:** We do not have the common law. I see some more senators here, including one whose name was mentioned in dispatches, Senator McCoy.

I have just pointed out to our colleagues that this witness is from an organization that you recommended to us as being in a position to edify us even further on this subject.

Without further ado, Mr. Hill, please proceed.

**Mr. Hill:** Thank you, Mr. Chair and honourable senators, for allowing me to appear before this committee today. I am in the place of Dr. Craig Orr, the executive director of Watershed Watch, who was not able to get out of previous engagements to come here.

I am an ecologist with Watershed Watch, which is a federally registered charity. I work primarily on issues relating to conservation and management of salmon and trout populations and their habitats in British Columbia. I also work a lot on issues of sustainability of renewable energy development.

My testimony today stems from the importance of the Navigable Waters Protection Act as a key trigger for Canadian Environmental Assessment Act screenings, and the worrying nature of what we perceive as a general trend toward environmental deregulation in British Columbia. I will be

**Le sénateur Banks :** Le comté ou le ministère des Pêches?

**Le sénateur Milne :** Peut-être ou il suffisait peut-être de simplement construire l'ouvrage. Dans ce cas particulier, au moment de la construction initiale en 1825, c'était un barrage en bois. Aujourd'hui, il est en béton.

**Le président :** Le propriétaire foncier en question, vous nous l'avez dit, est un ancien député qui s'intéresse beaucoup à l'environnement.

**Le sénateur Milne :** Qui produit de l'électricité, grâce à une « installation au fil de l'eau » qui comprend notamment ce barrage-là, et je soupçonne qu'il y a eu certains dégâts.

**Le président :** Sur sa propriété.

**Le sénateur Milne :** Sur sa propriété, et peut-être qu'il y a aussi des problèmes de sécurité concernant l'installation au fil de l'eau.

**Le président :** Pour quiconque voudrait savoir de qui il s'agit, quel est le nom de la circonscription?

**Le sénateur Milne :** Je crois que c'est Halton County. Quoi qu'il en soit, le barrage se trouve à Georgetown.

**Le président :** Cela dit, merci, sénateur Milne. C'est plutôt charmant, d'une certaine façon. On ne verrait probablement pas ça au Québec, par exemple.

**Le sénateur Milne :** Oui. Certains des exemples que j'ai repérés grâce à Google se trouvaient au Nouveau-Brunswick, puis il y en avait un au Québec.

**Le président :** Nous ne sommes pas sous le régime de la common law. Je vois qu'il y a encore des sénateurs, y compris celui dont le nom est donné dans les dépêches, le sénateur McCoy.

Je viens de souligner à nos collègues que le témoin provient d'un organisme que vous nous avez recommandé parce qu'il est bien placé pour nous éclairer sur le sujet.

Sans plus tarder, je cède la parole à M. Hill. Allez-y, s'il vous plaît.

**M. Hill :** Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, de me donner l'occasion de venir témoigner devant le comité aujourd'hui. Je remplace M. Craig Orr, directeur général de Watershed Watch, qui n'a pu se soustraire à un engagement qu'il avait déjà pris.

Je suis écologue chez Watershed Watch, organisme de bienfaisance dûment enregistré auprès du gouvernement fédéral. Je m'occupe surtout de questions touchant la conservation et la gestion des stocks de saumon et de truite, de même que leur habitat, en Colombie-Britannique. Je travaille également beaucoup au dossier de la mise en valeur des énergies renouvelables dans un contexte durable.

Si je suis venu témoigner aujourd'hui, c'est en raison de l'importance de la Loi sur la protection des eaux navigables en tant qu'élément déclencheur des examens préalables prévus dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et de l'inquiétude que nous ressentons face à ce que nous percevons

discussing a single example in some detail, and that is the deregulation and associated privatization of hydroelectric power development in B.C.

Before I go into the body of my presentation, I would like to state that Watershed Watch strongly opposes the recent changes to the NWP — is it okay if I use acronyms here?

**The Chair:** Normally, my predecessor would require a 25-cent deposit for anyone who used one without telling us what it means. You will have to use your own best judgment there. We do have the door locked.

**Mr. Hill:** We strongly oppose the recent changes brought to the Navigable Waters Protection Act, especially in light of additional changes that are being proposed to the Canadian Environmental Assessment Act, which I understand would remove additional triggers for CEAA screenings.

Watershed Watch shares the concerns of previous witnesses who have appeared before you on the increased loss of public access to public waterways that may result from the recent changes to the NWP. We have said that in appendix A of our written submission.

Before I state our concerns, I should make it clear that Watershed Watch, as an organization, is certainly not opposed to all hydroelectric power development. Climate change poses a grave threat to our ecosystems and our way of life, and renewable energy development, along with dramatic energy conservation, is obviously part of the solution to dealing with this threat. However, if it is not done properly, if projects are not planned carefully and strategically and strictly regulated, renewable energy development has the potential to do more harm than good to our rivers, valleys and ecosystems.

Since the BC Energy Plan came out in 2002, over 700 rivers and creeks in B.C. have been staked for hydroelectric power development by private interests. You can refer to the map in our submission to get an idea of what that looks like. Over 80 of these projects have now been approved and dozens more are well into the permitting process. Another round of project approvals is now imminent through BC Hydro's latest call for renewable energy.

The majority of these projects are river diversion projects, also known as "run-of-river" or "micro-hydro," which I have briefly described in the written submission, and which is also described

comme étant une tendance générale à la déréglementation en matière d'environnement en Colombie-Britannique. J'approfondirai un exemple en particulier, soit la déréglementation du domaine de l'énergie hydroélectrique en Colombie-Britannique et la privatisation qui y est associée.

Avant d'aborder la partie centrale de mon exposé, je voudrais affirmer que Watershed Watch s'oppose vivement aux modifications récentes de la LPEN — puis-je employer des acronymes ici?

**Le président :** Habituellement, mon prédécesseur obligeait quiconque utilisait un acronyme sans en donner la signification à payer 25 cents. Vous allez devoir vous en remettre à votre jugement personnel. Nous avons quand même fermé la porte à clé.

**M. Hill :** Nous nous opposons vivement aux modifications récentes de la Loi sur la protection des eaux navigables, surtout à la lumière des modifications supplémentaires que l'on se propose d'apporter à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Si je comprends bien, cela éliminerait les éléments déclencheurs additionnels des examens préalables prévus dans cette dernière loi.

Watershed Watch partage les inquiétudes des témoins précédents concernant la diminution de l'accès aux voies navigables publiques pouvant découler des modifications récentes de la LPEN. Nous l'affirmons à l'annexe A de notre mémoire.

Avant de faire valoir nos préoccupations, je tiens à le dire clairement : Watershed Watch, en tant qu'organisme, ne s'oppose certainement pas à tout projet d'aménagement hydroélectrique. Les changements climatiques posent une menace grave pour nos écosystèmes et notre mode de vie. La mise en valeur des énergies renouvelables, aux côtés de mesures draconiennes de conservation de l'énergie, fait évidemment partie de la solution à adopter face à une telle menace. Cependant, si le tout n'est pas mené correctement, si les projets ne font pas l'objet d'une planification minutieuse et stratégique et ne sont pas soumis à une réglementation rigoureuse, les projets misant sur une énergie renouvelable risquent de nuire, plus que toute autre chose, à nos rivières, à nos vallées et à nos écosystèmes.

Depuis que la Colombie-Britannique a lancé son plan énergétique en 2002, ce sont plus de 700 rivières et ruisseaux en Colombie-Britannique qui ont fait l'objet d'une demande de permis pour l'exploitation d'un projet d'aménagement hydroélectrique de la part d'intérêts privés. Si vous voulez avoir une idée de ce à quoi ça ressemble, vous pouvez consulter la carte qui figure dans notre mémoire. Plus de 80 des projets en question sont désormais approuvés, et la démarche d'approbation des permis est bien avancée pour des douzaines d'autres encore. À la suite du plus récent appel d'offres concernant les projets misant sur les énergies renouvelables, la Colombie-Britannique s'apprête à approuver une autre série de projets.

Dans la majorité des cas, il s'agit de projets de dérivation de rivières, appelés aussi « installations au fil de l'eau » ou « microcentrales hydroélectriques ». Vous trouverez aussi

somewhat in the pamphlet. They are built and owned by private companies in these cases, and these companies receive long-term electricity purchase agreements from BC Hydro.

As I have described in our submissions, these projects are not without considerable environmental impacts — impacts to fish, wildlife and other important values associated with rivers. However, still today, honourable senators, the B.C. government has not conducted any regional or provincial strategic planning to determine where these developments should or should not be placed so that we can ensure that we are getting the most reliable and abundant energy for the least amount of environmental damage.

Coordination between and within government agencies is minimal. For example, BC Hydro and the B.C. Ministry of Environment have their own approvals processes and these are, for the most part, completely uncoordinated with each other. Most important, cumulative environmental impacts are not being addressed. Most projects are considered on a one-off basis, even though there may be several within a relatively small area, as you can see on the map. Monitoring and compliance with environmental regulations is sorely lacking on these projects.

When this committee considers whether to let provinces take on more responsibility for removing these triggers for environmental assessments, it should understand and bear in mind that in 2002, the B.C. Environmental Assessment Act was rewritten completely, and significantly weakened. Among other things, it increased the threshold for reviewable hydropower projects from 20 megawatts to 50 megawatts. Likely, most senators know that a 50-megawatt project is quite large. In fact, even a 20-megawatt project can involve significant infrastructure and environmental impacts.

Since 2002, only the largest river diversion projects have been subject to the B.C. Environmental Assessment Act. That is not to say they are not assessed for environmental impacts because they must attain approvals and exemptions under various statutes. However, without an official environmental assessment, it is a much more ad hoc process and is less transparent, less stringent, and not as standardized.

On the issue of strategic planning and land-use planning, I will fast forward to the year 2006. A regional district near Vancouver voted to deny zoning for a proposed 49-megawatt project, which is an important number, due to strong local opposition. Shortly

quelques renseignements là-dessus dans le dépliant. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'entreprises du secteur privé qui possèdent les terrains en question et ils font les aménagements. BC Hydro conclut avec elle des ententes à long terme pour l'achat d'électricité.

Comme je l'ai décrit dans les documents que nous avons remis, les projets en question comportent d'importantes répercussions pour l'environnement — pour le poisson, la faune et d'autres valeurs importantes associées à nos rivières. Néanmoins, mesdames et messieurs, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a, à ce jour encore, mené aucune planification stratégique régionale ou provinciale pour déterminer les lieux à conseiller ou à déconseiller pour de tels projets — pour que nous puissions nous assurer de disposer de l'énergie la plus fiable et la plus abondante possible tout en nuisant le moins possible à l'environnement.

La coordination du travail entre les organismes gouvernementaux, de même qu'à l'intérieur des organismes en question, est minimale. Par exemple, BC Hydro et le ministère de l'Environnement de la province ont chacun leurs procédés d'approbation, qui, pour l'essentiel, sont tout à fait dissociés. Le fait le plus important, c'est que les répercussions cumulatives sur l'environnement ne sont pas prises en considération. La plupart des projets sont envisagés de manière ponctuelle, même si plusieurs d'entre eux peuvent être situés dans une zone relativement restreinte, comme la carte permet de le voir. La surveillance des travaux et l'observance de la réglementation environnementale font cruellement défaut.

Pour envisager d'accorder ou non aux provinces des responsabilités accrues en matière d'environnement — ce qui permet d'éliminer les éléments déclencheurs d'évaluations environnementales —, votre comité devrait savoir et garder à l'esprit le fait que, en 2002, la loi britanno-colombienne sur les évaluations environnementales a été révisée de fond en comble et considérablement affaiblie. Entre autres, le seuil d'examen des projets hydroélectriques est passé de 20 mégawatts à 50 mégawatts. Pour la plupart, vous savez probablement que la production de 50 mégawatts renvoie à un projet d'assez grande envergure. De fait, même la centrale qui produit 20 mégawatts peut comporter des éléments d'infrastructure de taille et se répercuter de façon importante sur l'environnement.

Depuis 2002, seuls les grands projets de diversion des rivières et fleuves sont assujettis à la loi provinciale sur les évaluations environnementales en Colombie-Britannique. Ce n'est pas dire que leurs effets sur l'environnement ne font l'objet d'aucune évaluation : ils doivent obtenir les approbations et répondre aux critères d'exception prévus sous le régime de diverses lois. Cependant, en l'absence d'une évaluation environnementale en bonne et due forme, c'est une démarche plus fragmentaire qui est appliquée, et aussi moins transparente, moins rigoureuse, moins uniformisée.

À propos de la planification stratégique et de la planification de l'utilisation du territoire, je change d'époque. Je parlerai de l'an 2006. L'opposition locale y étant vive, un district régional près de Vancouver a mis la question aux voix et refusé d'accorder

after the regional district rejected the project, the provincial government passed a law clarifying that local governments are not able to apply zoning decisions to these projects. The number of development proposals increased sharply after that local control was scuttled through legislation. Many of these projects, however, still received Canadian Environmental Assessment Act screenings, due to three major triggers: The Fisheries Act, when salmon were directly affected; the possibility of federal funding; and the Navigable Waters Protection Act, because many of these waterways are used by kayakers. Stephen Hazell, Executive Director of the Sierra Club, recently told this committee that they found four hydroelectric projects in British Columbia where the NWPA was the only trigger for CEAA screening. Given the information on the Canadian Environmental Assessment Agency website, if federal funding were no longer a trigger for these federal screenings, then the number that would be exempt would be much higher. We will likely have more situations where federal environmental assessments are not conducted because only non-migratory fish species would be affected. Provincial assessments would not be conducted because the projects are less than 50 megawatts. While each of the projects on its own might not pose a grave threat to the ecological integrity of a particular region, the density of the proposed infrastructure that we are seeing in southwest B.C., where there are more than 250 development proposals, means that the environmental impacts become very real. There is dire need for much better planning and coordination among and within government agencies with much better environmental assessments. The reality is that environmental impacts are not being addressed and mitigated adequately on these projects. I can speak to that more during question and answer.

It is not only conservationists who are concerned by what is happening in B.C. A majority of local government representatives belonging to the Association of Vancouver Island and Coastal Communities, which represents 11 regional districts and about 40 municipalities, passed three separate resolutions last month calling for an integrated sustainability energy plan for British Columbia. Two of those resolutions called for a moratorium on private run-of-river power projects in B.C. until such a plan is in place.

There is another reason that this is no time to be relinquishing environmental assessment in planning. Watershed Watch is opposed strongly to the recent changes to the Navigable Waters Protection Act, to this current trend of environmental deregulation and to the lack of planning and oversight for

le zonage nécessaire à un projet de centrale de 49 mégawatts, ce qui représente beaucoup d'électricité. Peu après que le district régional a rejeté le projet, le gouvernement provincial a adopté une loi précisant que les administrations locales ne peuvent appliquer de décisions en matière de zonage aux projets de cette nature. Après que la loi a mis hors circuit le pouvoir de décision locale en la matière, le nombre de propositions de projets a augmenté de façon marquée. Bon nombre des projets en question ont quand même été soumis à l'examen préalable prévu dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale étant donné trois grands éléments déclencheurs : la Loi sur les pêches, là où le saumon est directement touché; la possibilité que le gouvernement fédéral accorde un financement au projet; et la Loi sur la protection des eaux navigables, étant donné que les kayakistes empruntent bon nombre des voies navigables en question. Stephen Hazell, directeur général du Sierra Club, a souligné à votre comité que son organisme a repéré quatre projets de centrale hydroélectrique en Colombie-Britannique où la LPEN était le seul élément déclencheur de l'examen préalable prévu dans la LCEE. D'après les renseignements qui se trouvent sur le site Web de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, si la possibilité d'un financement fédéral ne servait plus à déclencher l'examen préalable par les autorités fédérales, le nombre d'exceptions serait beaucoup plus élevé. Il y aurait vraisemblablement plus de situations où aucune évaluation environnementale fédérale ne serait menée, car seules des espèces non migratrices de poisson seraient touchées. Il n'y aurait pas d'évaluations provinciales, étant donné que ce sont des centrales produisant moins de 50 mégawatts. Pris isolément, chacun des projets ne pose peut-être pas une menace grave pour l'intégrité écologique d'une région particulière, mais, dans le sud-ouest de la Colombie-Britannique, la densité de l'infrastructure proposée — il y a plus de 250 projets prévus — est telle que les effets sur l'environnement seraient très significatifs. De façon impérative, il vaut mieux planifier et coordonner le travail entre les organismes gouvernementaux et à l'intérieur de ces derniers, pour en arriver à de meilleures évaluations environnementales. En vérité, les répercussions environnementales associées aux projets en question ne sont pas bien prises en considération et atténuées. Je peux vous en dire plus long durant la période de questions.

Il n'y a pas que les protecteurs de l'environnement qui s'inquiètent de ce qui se passe en Colombie-Britannique. La plupart des représentants des administrations locales appartenant à l'Association of Vancouver Island and Coastal Communities, qui représentent 11 districts régionaux et une quarantaine de municipalités, ont voté en faveur de trois résolutions distinctes adoptées le mois dernier. Ces résolutions plaident en faveur de l'adoption d'un plan énergétique intégré axé sur le développement durable pour la Colombie-Britannique. Deux d'entre elles prévoient un moratoire sur les projets de centrales privées installées au fil de l'eau en Colombie-Britannique, tant et aussi longtemps qu'un tel plan n'est pas en vigueur.

Une autre raison explique que le moment est mal choisi pour renvoyer la responsabilité des évaluations environnementales dans le camp des provinces. Watershed Watch s'oppose vivement aux modifications récentes de la Loi sur la protection des eaux navigables, à la tendance qu'il y a actuellement à

development. I would also like to remind honourable senators that while I have discussed one example of a development pressure facing B.C. in the context of this act, there are many others. The NWPA is a key trigger for open-net-cage salmon farms in coastal waters that have been shown in multiple peer reviewed scientific studies to severely impact wild salmon populations. I understand that many proposed mines, oil and gas fields, oil and gas pipelines and other power projects in B.C. could be affected by these changes as well.

Watershed Watch recommends that the federal government enact meaningful and effective environmental assessment legislation and regulations, and to not delegate the execution and enforcement of federal statutes on environmental protection to provincial governments. In B.C., this would be a recipe for extreme environmental risk.

I will conclude by saying that ecological sustainability is a bedrock principle for civilized human societies. It is not a luxury. It is a responsibility and a necessity for ensuring that future generations of Canadians are able to experience a quality of life, sufficient supplies of natural resources, access to the joys of wild nature, and economic self-determination at least as much as we experience today. Environmental deregulation of the sort that I have described will severely undermine our ability to carry out this responsibility to future generations.

**The Chair:** Perhaps colleagues had the same problem I had in trying to follow your oral presentation and your substantial brief. I gather you have touched all the bases in the brief by jumping around a bit.

**Mr. Hill:** Yes. I had different prepared notes but I touched on the major points. There is more detail in the brief, and we can get into that with questions.

**Senator Lang:** I appreciate your travelling the long distance from B.C. to appear before the committee.

**The Chair:** Your colleague, Senator Neufeld from B.C., is not here tonight, to keep you honest.

**Mr. Hill:** That would have been interesting.

**Senator Lang:** I am sorry we missed that.

I appreciate the commitment and passion that people have when speaking to this issue. I find it disappointing that there are few alternative solutions coming forward to the situation that we face in Canada. It is easy to say that we do not want any changes in favour of the status quo. However, the reality is massive

déréglementer dans le domaine de l'environnement et à l'absence de planification et d'orientation. Je tiens aussi à rappeler à mesdames et messieurs les sénateurs que, bien que je me sois concentré sur un exemple précis des pressions qui s'exercent en Colombie-Britannique en rapport avec cette loi, il en existe de nombreux autres. La LPEN est un élément déclencheur important pour l'examen des projets de salmoniculture en enclos ouverts dans les eaux côtières. Or, de multiples études scientifiques soumises à l'examen par les pairs ont démontré que cette forme d'exploitation comporte des conséquences graves pour les stocks de saumon à l'état sauvage. Je crois savoir que les modifications auraient aussi des répercussions sur un grand nombre des projets d'exploitation de gisements miniers, pétroliers et gaziers, des pipelines associés à ces projets-là et des autres projets énergétiques en Colombie-Britannique.

Watershed Watch recommande que le gouvernement fédéral se donne une loi et un règlement efficaces et conséquents en matière d'évaluation environnementale et qu'il ne délègue pas aux gouvernements provinciaux l'exécution et l'application des lois fédérales conçues pour protéger l'environnement. En Colombie-Britannique, ce serait ouvrir la porte à un danger extrême sur le plan environnemental.

Pour terminer, je dirai que la viabilité écologique constitue le principe fondamental des sociétés humaines civilisées. Ce n'est pas un luxe. C'est une responsabilité et une nécessité, si on veut s'assurer que les futures générations de Canadiens soient en mesure de goûter à une bonne qualité de vie, de disposer de ressources naturelles en quantités suffisantes, de jouir de la nature à l'état sauvage et de jouir de l'autodétermination économique tout autant que nous le faisons aujourd'hui. La déréglementation environnementale du genre que j'ai décrit minera gravement notre capacité de nous acquitter de cette responsabilité envers les générations futures.

**Le président :** Peut-être que mes collègues ont eu le même problème que moi en essayant de suivre l'exposé oral que vous avez prononcé et le mémoire important que vous avez présenté. Je présume que les sauts que vous faites dans le mémoire vous ont permis de faire le tour de la question.

**M. Hill :** Oui. J'avais préparé différentes notes, mais j'ai abordé les points principaux. Le mémoire est plus détaillé, et nous pouvons aborder les détails au moment des questions.

**Le sénateur Lang :** J'apprécie le fait que vous ayez fait le long voyage de la Colombie-Britannique jusqu'ici, pour témoigner devant le comité.

**Le président :** Votre collègue — le sénateur Neufeld de la Colombie-Britannique — n'est pas là ce soir pour vous surveiller.

**M. Hill :** Cela aurait été intéressant.

**Le sénateur Lang :** Je suis désolé de savoir que nous avons raté l'occasion.

J'apprécie l'esprit de dévouement et la passion qui animent les gens lorsqu'ils traitent de ce sujet. Je suis déçu de constater le peu de solutions de rechange qui sont présentées pour la situation à laquelle nous sommes confrontés au Canada. Il est facile d'affirmer que nous ne voulons pas de modifications, de

unemployment in many parts of the country that has affected many families. People, through no fault of their own, are out of work and possibly being pushed out of their homes. These sad stories create a great deal of concern for everyone around this table. Yet, we have a commitment to the environment. Many of us have canoes and kayaks and enjoy the outdoors. I enjoy the outdoors every weekend when I go home.

I would like to hear your organization's suggestions for an alternative. We have an environmental program whereby certain activities trigger an environmental assessment. When that trigger occurs, it seems to go on forever, and no one makes a decision. It has become an industry of its own, and people are making money from it.

Mr. Hill, I would like to know what the alternative is. If you do not go for small hydro in B.C., will you turn the lights off or will you turn to nuclear power? What will we do?

**Mr. Hill:** That is an excellent question. Certainly, we are not advocating the abolition of small hydro. The reality is that 80 of these projects have been approved since 2002, and many are under construction. The approval of many more is imminent, depending on which way the provincial election goes today. Those projects would go ahead and we would see a significant amount of hydroelectric power development. We are saying that additional development should be subject to strategic planning so that we ensure that we have the absolute best quality and greatest amount of electricity with the least amount of environmental harm for any new projects developed. We should have a strategic assessment as to how much development is actually necessary.

We are absolutely not saying that we should completely stop hydropower development. The reality is that we are well under way. Right now, it has been so deregulated and it is such a free-for-all that, to use a term that I hear often, we need to put the brakes on and bring in more strategic planning and more scientific rigor and standardization, rather than less. If we had that, it would accelerate some of the most appropriate developments.

There are certain hydroelectric projects out there that make very good sense. I will give you an example. There is a small project in the village of Hartley Bay on the coast of B.C. which they are building in the creek behind their village, in a community of 200 people. That small project would allow them to stop burning about \$500,000 a year in diesel. They are building that in a creek above a barrier to salmon migration and it will be fully owned by the Gitgat First Nation through their development corporation. That is an arrangement that is totally acceptable and

préconiser le statu quo. Cependant, la réalité est qu'il y a un chômage de masse dans de nombreuses régions du pays, qui se répercute sur un grand nombre de familles. Sans que ce soit leur faute de quelque manière, les gens n'ont plus de travail et sont peut-être évincés de chez eux. Ce sont de tristes histoires qui causent beaucoup de soucis à toutes les personnes qui se trouvent autour de la table. Néanmoins, nous nous sommes engagés à protéger l'environnement. Nous sommes nombreux à posséder un canot ou un kayak, et à profiter du plein air. Je profite du plein air toutes les fins de semaine, quand je suis à la maison.

J'aimerais savoir ce que votre organisme propose comme solution de rechange. Nous avons un programme environnemental où certaines activités déclenchent une évaluation environnementale. Dans une telle éventualité, la démarche semble s'éterniser, et personne ne prend de décision. C'est devenu une industrie en soi, et il y a des gens qui en tirent des revenus.

Monsieur Hill, j'aimerais savoir quelle est la solution de rechange. Si vous n'êtes pas d'accord avec l'implantation des petites centrales hydroélectriques en Colombie-Britannique, allez-vous simplement fermer les lumières ou vous tourner vers l'énergie nucléaire? Qu'allons-nous faire?

**M. Hill :** Vous posez là une excellente question. Certes, nous ne préconisons pas l'interdiction des petits projets d'aménagements hydroélectriques. En fait, 80 des projets en question ont été approuvés depuis 2002, et bon nombre sont à l'étape de la construction. Un très grand nombre, bien plus encore, seront approuvés sous peu, suivant le résultat des élections provinciales qui ont lieu aujourd'hui. Ces projets-là iraient de l'avant et déboucheraient sur une grande mise en valeur de l'énergie hydroélectrique. Nous affirmons, de notre côté, que les aménagements qui viennent s'ajouter devraient être assujettis à une planification stratégique. Cela nous permettrait de nous assurer d'avoir la meilleure qualité possible et la plus grande quantité d'électricité possible, tout en nuisant le moins à l'environnement. Nous devrions procéder à une évaluation stratégique pour déterminer quelle part des nouveaux aménagements est vraiment nécessaire.

Nous n'affirmons nullement qu'il faille stopper entièrement la mise en valeur de l'énergie hydroélectrique. En fait, c'est déjà très bien lancé de ce côté-là. Au point où nous en sommes, le domaine a été à ce point déréglementé et c'est devenu un tel bordel — pour utiliser un terme que j'entends souvent — qu'il faut mettre le pied sur le frein et instaurer un peu plus de planification stratégique, un peu plus de rigueur scientifique et d'uniformisation, et non pas moins. Si nous faisons cela, l'effet serait d'accélérer certains des projets les plus indiqués.

Certains des projets d'aménagement hydroélectrique qui sont proposés se justifient tout à fait. Je vais vous en donner un exemple. Il y a un petit projet qui est proposé dans le village de Hartley Bay, sur la côte de la Colombie-Britannique. Là, ils construisent sur le ruisseau derrière le village, qui compte 200 âmes. Ce petit projet permettra aux gens de cesser de brûler l'équivalent de 500 000 \$ en diesel tous les ans. Les responsables aménagent le projet sur un ruisseau au-dessus d'une barrière migratoire pour saumon. L'installation appartiendra entièrement

should not be held up. However, the process is such a scattered one, with so little planning and oversight occurring, that it is reflecting poorly on the appropriate projects as well.

**Senator Lang:** Could you name a project?

**Senator St. Germain:** A project that is damaging in British Columbia?

**Mr. Hill:** There are many of them. I will give you an example of a small project in the Skeena watershed that we think should have been subjected to more planning and a strategic assessment. It is located in Sedan Creek. It is a small project but it would dewater about two kilometres of creek where adult chinook, coho, summer run steelhead, rainbow trout, cutthroat trout and char have been found. We think that if the people of the Skeena watershed and of that region had been allowed to have a say in some sort of land use planning process, they may have chosen to develop renewable energy in a more appropriate location. That is not to say for sure, but we do not know because that process never took place. That was recently approved.

**Senator Lang:** I thought the Fisheries Act was a trigger when it came to that type of thing.

**Mr. Hill:** That is a good point. That is another good reason why we need federal environmental assessments. Because of the involvement of the Department of Fisheries and Oceans in that project, our understanding is that the flows that were mandated to be left in that stream were much higher than what the province would have allowed if it were just left up to the province. The involvement of the federal government in that case, although we still do not believe it was the best project, did allow for the mitigation of the impacts.

**Senator Lang:** The impression I am getting from your presentation is that you would be happy if the federal government were responsible for environmental assessments and the provinces were not involved?

**Mr. Hill:** Not at all. I think both governments should be involved. In fact, they should be more involved. For example, wildlife and fisheries biologists at the Ministry of the Environment are rarely consulted about these developments. The referrals go to certain individuals within the departments. The people with the most knowledge about the fish and wildlife populations that would be impacted are often not consulted about the projects.

**Senator St. Germain:** Are you saying that the province takes precedence over DFO in determining the habitat of fish? If that is true, Mr. Hill, this is something that is totally new. I was a developer 26 years ago, before I came here. At that time, DFO were watching creeks in the Coquitlam, Port Coquitlam and Port Coquitlam River area. They had the final say. On the Sedan Creek project, if DFO were aware that these were the waters in

à la première nation de Gitgat, par l'entremise de la société de développement de cette nation. C'est un arrangement tout à fait acceptable, un projet qu'il ne faudrait pas retarder. Cependant, la démarche est à ce point fragmentaire, la planification et la direction des affaires si modestes que les projets convenables en souffrent aussi.

**Le sénateur Lang :** Pouvez-vous me nommer un projet?

**Le sénateur St. Germain :** Un projet nuisible en Colombie-Britannique?

**M. Hill :** Ils sont nombreux. Je vais vous donner l'exemple d'un petit projet qui, selon nous, aurait dû être l'objet d'une meilleure planification et d'une meilleure évaluation stratégique. C'est celui du bassin versant de la rivière Skeena. L'installation touche le ruisseau Sedan. C'est un aménagement de faible envergure, mais il aurait fallu assécher l'équivalent de deux kilomètres de ruisseau où se trouvent du coho et du chinook adulte, de l'omble et de la truite fardée, de la truite et du saumon arc-en-ciel de la remonte d'été. À notre avis, si les gens du bassin versant de la Skeena et de cette région-là avaient eu l'occasion de se prononcer d'une façon ou d'une autre sur l'utilisation prévue des terres, ils auraient choisi un aménagement misant sur l'énergie renouvelable à un endroit plus approprié. Ce n'est pas une certitude, mais nous ne pourrions le savoir, étant donné qu'il n'y a jamais eu de telles démarches. Le projet a été approuvé récemment.

**Le sénateur Lang :** Je croyais que la Loi sur les pêches servait d'élément déclencheur dans les cas du genre.

**M. Hill :** Vous soulevez un bon point. C'est une autre raison pour nous d'avoir des évaluations environnementales fédérales. D'après ce que nous avons compris, étant donné que le ministère des Pêches et des Océans a mis la main à ce projet, les stocks qu'il fallait laisser dans le ruisseau sont beaucoup plus élevés qu'ils ne l'auraient été si c'est seulement la province qui avait eu à décider. La participation du gouvernement fédéral, dans ce cas précis, même si nous croyons que ce n'était pas le meilleur projet, a quand même permis d'atténuer les effets sur l'environnement.

**Le sénateur Lang :** À vous écouter, j'ai l'impression que vous seriez heureux si le gouvernement fédéral était responsable des évaluations environnementales sur toute la ligne, sans que les provinces prennent part à l'affaire?

**M. Hill :** Pas du tout. Je crois que les deux ordres de gouvernement devraient intervenir. De fait, ils devraient intervenir davantage. Par exemple, les biologistes des pêches et de la faune au ministère de l'Environnement sont rarement consultés au sujet de ces aménagements. Le dossier est renvoyé à certaines personnes au ministère. Souvent, on ne consulte pas les gens qui en savent le plus sur les stocks de poisson et les populations d'animaux sauvages qui sont touchées.

**Le sénateur St. Germain :** Dites-vous que la province a préséance sur le MPO quand il s'agit de déterminer l'habitat du poisson? Si tel est le cas, monsieur Hill, c'est tout à fait inédit. J'étais responsable d'un projet il y a 26 ans, avant de venir travailler ici. À l'époque, le MPO surveillait les ruisseaux dans les régions de Coquitlam, de Port Coquitlam et de la rivière. Il a eu le dernier mot. Dans le cas du projet du ruisseau Sedan, si le MPO

which salmon of any type — cutthroat or what have you — were prevalent, I would find it strange that they would even consider allowing the province to proceed, because they used to have the final word, unless you are telling me that that is different now.

**Mr. Hill:** The way it works, DFO has jurisdiction over certain salmon species, but for trout species DFO has delegated the implementation of the Fisheries Act with respect to those species to the province. There are many cases where the Department of Fisheries and Oceans is not involved, and CEAA screenings are not triggered for these hydroelectric development projects because they have resident fish such as char and trout but no salmon.

**Senator St. Germain:** You said that on the Sedan Creek there are chinook and all these salmon.

**Mr. Hill:** Yes, and DFO was involved, and there was a federal assessment.

**Senator St. Germain:** You say this is still a bad project?

**Mr. Hill:** I am saying that, because of the impacts to salmon habitat, if there were some sort of planning process to evaluate which environmental values were to be preserved and which ones were to be sacrificed to develop this energy, then the people in the area might have decided that the salmon habitat was off limits. We are saying that without strategic planning and stakeholder involvement to decide where these projects should and should not happen, it becomes difficult. We suspect that there may have been more appropriate areas in the region to develop hydro power before this creek was developed, because of the salmon habitat.

**The Chair:** Between the two of you, with our new electronic age here, we have taken 10 minutes and 29 seconds. We only have 13 minutes left with this witness. I have three people on my list. I will give you each five minutes. That will take us well over our allotted time, but we have two other groups after this.

**Senator McCoy:** Thank you very much for coming here today; I appreciate your attendance. When I spoke with Dr. Oliver, I asked him in particular about his experience and his organization's experience with public consultation. That is what I would like to pursue in my minimally allotted time here.

I have one other small fact-based question and then I will get into public consultation. Are there any run-of-river dams that you might be aware of, proposed or built in B.C., that are built on a stretch of water that is nine feet wide and two feet deep?

**Mr. Hill:** Exactly nine feet wide and two feet deep?

**Senator McCoy:** Or less.

**Mr. Hill:** Okay.

savait qu'il y avait du saumon — fardé ou je ne sais quoi encore — en bonne quantité dans ces eaux-là, à mon avis, il serait étrange qu'il envisage même de permettre à la province d'aller de l'avant. C'est lui qui a le dernier mot, à moins que vous me disiez que c'est différent aujourd'hui.

**M. Hill :** Voici ce qu'il en est. Le MPO est responsable de certaines espèces de saumon, mais il a délégué la mise en œuvre de la Loi sur les pêches à la province en ce qui concerne les espèces de truite. Il existe de nombreux cas où le ministère des Pêches et des Océans n'intervient pas — et l'examen préalable prévu dans la LCEE ne s'applique pas au projet d'aménagement hydroélectrique en question, étant donné que les poissons touchés sont l'omble et la truite, mais pas le saumon.

**Le sénateur St. Germain :** Vous avez dit qu'il y avait le chinook et tous ces saumons-là dans le ruisseau Sedan.

**M. Hill :** Oui, et le MPO est intervenu, et il y a eu une évaluation fédérale.

**Le sénateur St. Germain :** Vous dites que ça reste un mauvais projet?

**M. Hill :** Je dis ce qui suit : étant donné les conséquences pour l'habitat du saumon, s'il y avait eu une forme quelconque de planification permettant de déterminer les valeurs environnementales à préserver et les valeurs à sacrifier pour la mise en valeur de cette énergie-là, les gens de la région auraient peut-être décidé de protéger l'habitat du saumon. Selon nous, en l'absence d'une planification stratégique et de la participation des intervenants, pour décider si les projets en question sont à conseiller ou à déconseiller, la tâche devient difficile. Nous soupçonnons qu'il y avait des lieux plus indiqués dans la région pour un aménagement hydroélectrique, plus que ce ruisseau-là, étant donné qu'il y a là l'habitat du saumon.

**Le président :** À vous deux — et nous vivons maintenant à l'ère de l'électronique —, vous avez pris 10 minutes, 29 secondes. Il ne nous reste plus que 13 minutes avec ce témoin. J'ai trois noms sur ma liste. Je vais donner cinq minutes à chacun d'entre vous. Ainsi, nous dépasserons très nettement le temps qui nous est alloué, mais il y a encore deux groupes par la suite.

**Le sénateur McCoy :** Merci beaucoup d'être venu témoigner aujourd'hui, j'apprécie le fait que vous soyez là. Lorsque je me suis entretenu avec M. Oliver, je lui ai demandé en particulier, quelle était son expérience et l'expérience de son organisme en fait de consultation du public. C'est à ce point que je voudrais m'attarder pendant le peu de temps qui m'est accordé ici.

J'ai une autre petite question de fait à poser, d'abord, puis j'aborderai la question de la consultation du public. Savez-vous s'il y a, en Colombie-Britannique, des barrages au fil de l'eau qui sont construits ou qui doivent être construits sur un segment de cours d'eau qui fait neuf pieds de largeur et deux pieds de profondeur?

**M. Hill :** Très précisément cela : neuf pieds de largeur et deux pieds de profondeur?

**Le sénateur McCoy :** Ou moins.

**M. Hill :** D'accord.



**Senator McCoy:** You might want to think about that or check it out and come back to me later.

**Mr. Hill:** I am not sure, because rivers change their depth and width as they go through their course. I am sure there are, but I cannot think of any specific examples.

**Senator McCoy:** We could follow up with you later.

Let me ask you about your experience with public consultation. By way of preamble, the Navigable Waters Protection Act, which is what we are looking at, used to require developers, proponents of projects, to advertise their intention to develop a project. That has been eliminated in terms of minor projects and minor waterways, and diminished at the minister's discretion in terms of other projects, which leaves no notice to individuals; they might not otherwise know that a project is being built.

I am getting the impression that that would make a huge difference, in your opinion. You have given us one example. I want to hear why you think public consultation is important, and I want to understand what you think will happen if it is not facilitated.

**Mr. Hill:** It is an excellent question. Public consultation is important because Canadians value rivers for many reasons, and hydroelectricity is just one of those reasons. Conservation of important fish and wildlife species is another, as is recreation. There are places where it makes sense to develop hydroelectricity and there are places where it does not. The public needs to be involved in some way in deciding where these developments should or should not happen.

In the absence of a comprehensive and strategic process, the only thing left are these public consultation requirements that come about as a result of these screenings. Doing away with those screenings would just be one more way of alienating the public that is already feeling very alienated. It is one reason why this has become such a divisive issue in B.C. in communities, in the environmental movement and with First Nations. Consultation and planning are absolutely essential to ensure that this stuff happens in the most appropriate manner.

**Senator McCoy:** I think you have answered the question and I could go on. However this tyranny of time might be interfering with our ability to have a discourse. Thank you very much for your responses.

**Senator Milne:** On one page of your brief, you say that cumulative impacts are currently only addressed — “were currently,” before this budget passed — for hydroelectricity projects under federal EAs at the comprehensive and review panel

**Le sénateur McCoy :** Vous allez peut-être vouloir y réfléchir ou vérifier le renseignement et communiquer avec moi plus tard à ce sujet.

**M. Hill :** Je ne suis pas certain, étant donné que la profondeur et la largeur des rivières varient au fil de leur cours. Je suis certain qu'il y en a, mais il n'y a pas d'exemple précis qui me vient à l'esprit.

**Le sénateur McCoy :** Nous pourrions donner suite à la question avec vous plus tard.

Permettez-moi de vous questionner à propos de votre expérience de la consultation du public. En guise de préambule, je dirai que la Loi sur la protection des eaux navigables, loi que nous étudions en ce moment, obligeait jadis les promoteurs, les promoteurs de projet, à annoncer publiquement leur intention. Cette règle a été éliminée dans le cas des petits projets et des petits cours d'eau; elle peut être relâchée selon le bon vouloir du ministre pour d'autres projets, si bien que les gens peuvent n'être avertis de rien. Il se peut qu'ils ne sachent même pas que l'installation soit en train d'être aménagée.

J'ai l'impression que cela fait toute une différence à vos yeux. Vous nous avez donné un exemple. Je veux que vous nous disiez pourquoi la consultation du public est importante à vos yeux, et je veux comprendre ce qui se produira selon vous si on ne facilite pas la chose.

**M. Hill :** Voilà une excellente question. La consultation du public est importante parce que les Canadiens accordent de la valeur aux cours d'eau pour bien des raisons, l'hydroélectricité n'en étant qu'une. La conservation d'espèces importantes de poissons et d'animaux sauvages en est une autre, tout comme les loisirs. Il y a des lieux où il est logique d'exploiter l'énergie hydraulique et d'autres lieux où ce n'est pas le cas. Le public doit avoir son mot à dire d'une façon ou d'une autre et aider à déterminer où de tels aménagements sont ou ne sont pas faits.

En l'absence d'un processus global et stratégique, il ne reste plus que les exigences relatives à la consultation du public découlant des examens préalables dont nous parlons. Se débarrasser des examens préalables en question ne serait qu'une autre façon d'aliéner un public qui se sent déjà très aliéné. C'est une des raisons pour lesquelles la question divisait les gens en Colombie-Britannique — au sein des collectivités, au sein du mouvement environnementaliste et au sein des Premières nations. Il faut absolument consulter et planifier pour s'assurer que les ouvrages du genre se font de la façon la plus appropriée.

**Le sénateur McCoy :** Je crois que vous avez répondu à la question, même si je pourrais continuer à creuser ici. Par contre, il y a cette tyrannie du temps alloué qui nuit à notre échange. Merci beaucoup des réponses que vous avez données.

**Le sénateur Milne :** À un endroit en particulier dans votre mémoire, vous dites que les répercussions cumulatives sont évaluées seulement pour les projets d'hydroélectricité dans le cadre de l'évaluation environnementale fédérale — c'était avant

levels, but not at the screening level. Is this a recommendation that you would make for actually stiffening up the environmental assessment process?

**Mr. Hill:** Absolutely. The lack of assessment of cumulative environmental impacts is the fatal flaw in what is happening with this hydroelectricity power development. That is probably the number one concern that we have.

When you look at density of developments happening, especially on the south coast of B.C., they are taking place in some of the last best habitats for threatened and sensitive species, such as marbled murrelets and grizzly bears. One project by itself might not be the death knell for a population of species in that area but, when you start putting them together in the densities that you see there, it starts to become a problem.

Even the cumulative assessments that are done under the comprehensive and review panel level are inadequate, we think. It is really the least precautionary interpretation of a cumulative assessment you could engage in, but at least it is something. We certainly need more of that.

**Senator Milne:** Is that what you are referring to when you say “not at screening level;” it is taking into account all the other developments along that body of water? How much water is being removed from the river?

**Mr. Hill:** Exactly. It is not just the water removals but also other developments such as roads, railways, transmission lines and those sorts of things.

**Senator Milne:** It is taking into account everything that is happening on that river that will alter the water flow and the quality of the water?

**Mr. Hill:** Exactly, and the habitat in the valley itself — the terrestrial habitat.

**Senator Milne:** You say that 80 have been approved since 2002, with many of them already under construction. Do you know how many of those 80 had federal EAs done on them?

**Mr. Hill:** I do not know the number off the top of my head. I would say probably most of them, or at least a good half of them. However, I can get you that number.

**Senator Milne:** Just a ballpark figure, what percentage of those.

**Mr. Hill:** I would say the majority of them. That is an educated guess. It is a very good question and is a number I should know, but that was because federal funding in the Navigable Waters

l'adoption du budget dont nous parlons — au moment de l'étude approfondie et de l'examen par une commission, mais pas de l'examen préalable. Recommandez-vous par là que nous resserriions les règles entourant le processus d'évaluation environnementale?

**M. Hill :** Très certainement. L'absence d'évaluation des répercussions cumulatives sur l'environnement, c'est le défaut qui ne pardonne pas dans la manière actuelle d'envisager la mise en valeur de l'hydroélectricité. C'est probablement la toute première préoccupation chez nous.

En s'attachant à la densité des aménagements actuels, surtout sur la côte sud de la Colombie-Britannique, on s'aperçoit que, parmi les lieux choisis, figurent certains des meilleurs habitats qui soient pour des espèces menacées et sensibles, par exemple le guillemot marbré et le grizzly. À lui seul, un projet ne décimera pas les individus d'une espèce particulière dans la zone, mais, lorsque les projets atteignent une certaine densité, il commence à y avoir des difficultés.

Même l'évaluation des répercussions cumulatives effectuées au moment de l'examen approfondi et de l'examen par une commission est inadéquate à nos yeux. Elle repose sur l'interprétation la moins prudente qui soit de l'évaluation des effets cumulatifs d'un phénomène, mais c'est au moins quelque chose. Il en faut certainement plus.

**Le sénateur Milne :** C'est à ça que vous voulez en venir lorsque vous dites que les répercussions ne sont pas évaluées « pendant l'examen préalable »? C'est qu'il faudrait prendre en considération tous les autres aménagements sur le cours d'eau? La quantité d'eau qui est retirée de la rivière?

**M. Hill :** Tout à fait. Il faut penser non pas seulement à l'eau qui est retirée du cours, mais aussi aux autres aménagements comme les routes, les chemins de fer, les lignes de transport.

**Le sénateur Milne :** Il s'agit donc de prendre en considération tout ce qui se passe sur la rivière en question et qui a un effet sur le débit d'eau et sur la qualité de l'eau?

**M. Hill :** Tout à fait, et l'habitat dans la vallée elle-même — l'habitat terrestre.

**Le sénateur Milne :** Vous dites que 80 aménagements ont été approuvés depuis 2002, dont bon nombre sont déjà en train d'être construits. Savez-vous combien des 80 aménagements en question ont fait l'objet d'une évaluation environnementale fédérale?

**M. Hill :** Je ne connais pas le nombre par cœur. Je dirais que c'est probablement la plupart d'entre eux, tout au moins la moitié. Je peux quand même retrouver le chiffre pour vous.

**Le sénateur Milne :** Ce serait quel pourcentage, approximativement?

**M. Hill :** Je dirais que c'est la majorité des projets. C'est là une estimation éclairée. Vous avez posé une très bonne question; c'est un nombre que je devrais connaître, mais c'est parce que le

Protection Act were triggers. I would say, in the future, if things keep going in the way they are, we would see far fewer EA screenings on these projects.

**Senator Milne:** You say over 700 water licence applications have been filed by private hydroelectricity power development companies and schemes. What percentage of those would have fallen into the federal EA purview before this budget passed?

**Mr. Hill:** That is a tough question. Many of these projects are sort of claim-staking because it is a first-come-first-serve process with the water licensing. However, with the NWPA, it depends on whether kayakers come forward with concerns over navigability of the waterway and whether DFO puts their foot down if there is any salmon involved. It also depends on federal funding, of course.

**Senator Milne:** Again, it is complaint driven?

**Mr. Hill:** Yes, it mostly is.

**Senator Spivak:** I understand the issue about cumulative impacts, but I wanted to ask if, by some strange chance, one were to wish to improve these amendments to the Navigable Waters Protection Act, would the insertion of salmon habitat — being a major consideration — be helpful?

Also, salmon are disappearing like crazy in B.C. In a few years, there might not be salmon habitat.

Given the issue of the flow of water because of global warming and if the glaciers disappear, what will happen to the water in all those streams?

This goes along with the idea of a strategic plan and cumulative impacts. However, I am looking at practical ways, perhaps, to attempt to improve these amendments since, of course, the possibility of reviewing the Navigable Waters Protection Act as a stand-alone act was denied by the insertion of this matter into the budget implementation bill. Also, share with us any other ideas you might have.

**Mr. Hill:** You touched on some very important things. I will try to deal with them in order.

Salmon habitat is something we think should be part of strategic planning as to whether salmon habitat is a value that should be held above others, for example, when deciding whether these developments should take place or not. When public participation is available, that could be looked at.

financement fédéral prévu dans la Loi sur la protection des eaux navigables a servi d'élément déclencheur qu'il y a eu les évaluations en question. Je dirais que, à l'avenir, si nous continuons de procéder comme nous le faisons, le nombre de projets soumis à l'examen préalable prévu dans la LPEN sera nettement inférieur.

**Le sénateur Milne :** Vous dites que les entreprises et autres responsables de projets privés d'aménagement hydroélectrique ont présenté plus de 700 demandes de permis d'utilisation des eaux. Quel pourcentage des demandes en question aurait été soumis à une évaluation environnementale fédérale avant l'adoption du budget?

**M. Hill :** Il est difficile de répondre à cette question-là. Dans un grand nombre de cas, le responsable du projet cherche à établir son droit sur les lieux, en quelque sorte, car, pour ce qui est des permis d'utilisation des eaux, c'est premier arrivé, premier servi. Par contre, avec la LPEN, il faut savoir si des kayakistes font valoir des préoccupations concernant la navigabilité de la voie d'eau et si, soucieux du saumon, le MPO décide de mettre le holà. Il faut savoir aussi s'il y a un financement fédéral qui est en jeu, bien entendu.

**Le sénateur Milne :** Encore une fois, la démarche repose sur les plaintes?

**M. Hill :** Oui, en majeure partie.

**Le sénateur Spivak :** Je comprends l'idée des répercussions cumulatives, mais je voulais poser une question : si, par une drôle de chance, on décidait d'améliorer les modifications en question de la Loi sur la protection des eaux navigables, serait-il utile d'inclure l'habitat du saumon — parmi les grandes considérations?

De même, le saumon connaît un déclin incroyable en Colombie-Britannique. D'ici quelques années, il n'y aura peut-être même plus d'habitats du saumon.

Si le réchauffement climatique joue sur le débit d'eau et que les glaciers disparaissent, qu'est-ce qu'il adviendra de l'eau dans tous ces ruisseaux-là?

Cela est lié à l'idée d'un plan stratégique et de l'évaluation des répercussions cumulatives. Par contre, je porte un regard concret sur les choses, pour essayer peut-être d'améliorer les modifications en question, étant donné que, bien entendu, l'inclusion de ce point dans la Loi d'exécution du budget nous interdit d'examiner la Loi sur la protection des eaux navigables en tant que loi autonome. Je vous prie également de nous faire part de toute autre idée que vous pourriez avoir.

**M. Hill :** Vous avez abordé des questions très importantes. Je vais essayer de les prendre dans l'ordre où vous les avez évoquées.

À notre avis, il faudrait inclure dans la planification stratégique la notion d'habitat du saumon. Il s'agit de se demander si l'habitat du saumon est une valeur que nous prions au-dessus des autres, par exemple, au moment de décider si un tel aménagement doit se faire ou non. Si le public est consulté, on peut se pencher sur cette question-là.

Of course, salmon are under tremendous pressure in British Columbia, especially the southern populations where a lot of this development pressure is happening. That should be a major consideration.

A lot of the pressure on salmon populations is as a result of global warming, which was a nice segue into your other point. A lot of these projects are driven by meltwater in the spring, and they produce power sometimes only half of the year when the water is flowing. Therefore, a lot of these projects are not very high quality electricity.

That is another thing that we should be considering when we consider what values we want to sacrifice in order to build these projects. Are we getting good quality, year-round power or are we just getting what some people call “junk” power?

Global warming is changing stream flows and that is another consideration. How long will these projects be viable for? That is something that should be considered in these environmental assessments. I do not know if the Navigable Waters Protection Act is an appropriate place for that, but it is certainly something that we think should be considered.

There was a final part to your question.

**Senator Spivak:** It was just about the water flow. We are stuck with this; I am looking at practical amelioration. Perhaps the issue of water flow might be one of the things that should be taken into consideration.

When you talk about values, have you thought of doing a poll? This is just a quick aside. Years ago, the Conservative federal government forced the pulp and paper mills to change their practices. It cost billions of dollars, and it was because they were ruining the fisheries.

**Mr. Hill:** There is one other thing I would like to say regarding water flows. It is mentioned in the submission, so I will not go into great detail; but a professional hydrologist looked at the way these projects are assessed and monitored in terms of how much water they take out of the creeks and how much they have to leave in for fish and other values. He found significant problems — very poor monitoring of the power companies and problems also in the way the flows are calculated. There is more detail about that in my submission, but it is a very important issue. That monitoring and enforcement of maintaining in-stream flows for in-stream beneficial uses, in our opinion, certainly should be mandated by legislation.

**The Chair:** We have to press on. I have two senators who wanted to add something. Is it really important?

Bien entendu, le saumon fait l'objet de pressions énormes en Colombie-Britannique, surtout en ce qui concerne les populations du Sud, là où les pressions liées à cette mise en valeur de l'espèce s'exercent. Ce devrait être une considération majeure.

Pour une bonne part, la pression qui s'exerce sur les stocks de saumon découle du réchauffement de la planète, ce qui me permet de passer élégamment à l'autre point que vous avez soulevé. Dans bien des cas, l'alimentation des aménagements dont il est question provient des eaux de fonte printanière; parfois, l'électricité n'est produite que pendant la moitié de l'année où les eaux coulent. Ce ne sont donc pas des projets de génération d'électricité de très grande qualité.

Voilà une autre question qu'il faudrait prendre en considération au moment de déterminer quelles valeurs nous voulons sacrifier pour que ces aménagements-là se concrétisent. Est-ce que nous obtenons en échange une alimentation électrique de bonne qualité, toute l'année durant, ou simplement ce que l'on pourrait appeler une électricité de pacotille?

Le réchauffement climatique joue sur les débits d'eau; voilà une autre considération. Pendant combien de temps ces projets seront-ils viables? C'est un élément dont il faut tenir compte au moment de ces évaluations environnementales. Je ne sais pas si la Loi sur la protection des eaux navigables représente l'instrument indiqué pour le faire, mais c'est certainement une chose qui, à notre avis, devrait être prise en considération.

Il y avait une partie finale à votre question.

**Le sénateur Spivak :** Je parle simplement des débits d'eau. Nous sommes pris avec ce texte de loi. J'essaie de voir comment nous pouvons l'améliorer concrètement. Peut-être que le débit d'eau figure parmi les questions qu'il faudrait prendre en considération.

En parlant de valeurs, avez-vous déjà songé à réaliser un sondage? Je dis ça rapidement en passant. Il y a des années de cela, le gouvernement conservateur, au fédéral, a contraint les usines de pâtes et papier à modifier leurs pratiques. Cela a coûté des milliards de dollars. La raison en était que les mauvaises pratiques en question avaient un effet ruineux sur les pêches.

**M. Hill :** Je voulais dire une autre chose à propos des débits d'eau. Comme il en est question dans le mémoire, je ne donnerai pas beaucoup de détails là-dessus, mais disons qu'un hydrologue professionnel s'est penché sur l'évaluation et le contrôle des projets en question, pour déterminer la quantité d'eau retirée des ruisseaux et la quantité d'eau laissée pour les poissons et d'autres valeurs. Il a décelé d'importants problèmes — un très piètre contrôle des compagnies d'électricité et une manière déficiente de calculer les débits. Si vous voulez plus de précisions là-dessus, consultez mon mémoire, mais disons que c'est une question très importante. Selon nous, de par la loi, il faudrait certainement contrôler le débit d'eau dans les ruisseaux en tenant compte des usages bénéfiques du point de vue du cours d'eau lui-même et faire respecter les règles à cet égard.

**Le président :** Nous devons vraiment continuer. Je note que deux sénateurs veulent ajouter quelque chose. Est-ce vraiment important?

**Senator St. Germain:** Yes, because it is my home province and this is a major concern. If what Mr. Hill is saying is correct, in response to Senator Milne, Senator Milne says it is basically complaint-driven as far as the regulation. I am alarmed at that.

Inasmuch as I believe that we need to have good, clean power, we cannot sacrifice our fisheries in British Columbia. I would be the last one who would want to see that resource put in jeopardy.

From what I am hearing from the witness, DFO is not doing its job. I cannot bring myself to believe that, knowing how DFO has operated in the past, how concerned they are. To make the reference that it is complaint-driven, I do not want to take up too much time, but —

**The Chair:** Was there a question? You are getting this on the record.

**Senator St. Germain:** That is important. The fact is that no one in British Columbia that I know of who has any brains wants to put into jeopardy our streams. When I hear that DFO is not doing its job, I cannot believe that.

**The Chair:** We will check it out. That is why we invite these witnesses to come.

**Senator St. Germain:** I think that should be investigated.

**The Chair:** Did you want to comment, or do you hold to your earlier answer that there has been no misunderstanding?

**Mr. Hill:** I will make a quick clarification, which is that it is not entirely complaint-driven. DFO still does assess the projects and still does prescribed mitigation measures. Our concern is the lack of strategic assessment to determine whether these projects should even be put into salmon-bearing waters.

**The Chair:** We cannot cancel any more fishing trips.

**Senator Brown:** I wanted to reiterate that the senator told us there were 300,000 streams in British Columbia, and I believe there are over 4 million people. Could you tell us, or get back to us on how much area of B.C. is developed as a percentage of the size of the province, and how many of those total streams are being involved in these projects, as a percentage of the total?

**Mr. Hill:** I could get back to you with a percentage of the total. I will make one comment, and that is the highest concentrations of these developments are in southwest B.C. and in a few other areas where the economics of the project make the most sense, where the electricity grid is closer and it is closer to electricity markets.

**Le sénateur St. Germain :** Oui, étant donné qu'il s'agit de ma province d'origine et d'une préoccupation importante aussi. Si M. Hill a répondu correctement à la question du sénateur Milne, quand cette dernière a parlé d'une démarche qui est essentiellement fondée sur les plaintes prévues dans le règlement, je dois dire que j'en suis alarmé.

Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il nous faut une électricité peu polluante et de bonne qualité, mais nous ne pouvons sacrifier nos pêches en Colombie-Britannique. Je serais le dernier à vouloir que cette ressource-là soit mise en danger.

D'après ce que le témoin dit, le MPO ne fait pas son travail. Sachant la façon dont le MPO a procédé dans le passé, le souci qu'il a mis dans ce travail, je n'arrive pas à y croire. Dire que la démarche est fondée sur les plaintes qui sont présentées, je ne veux pas prendre trop de temps, mais...

**Le président :** Avez-vous une question à poser? Vous mettez cela au compte rendu.

**Le sénateur St. Germain :** C'est important. Je ne connais en Colombie-Britannique personne qui ait une tête sur les épaules et qui souhaite en même temps mettre en péril nos cours d'eau. Quand j'entends dire que le MPO ne fait pas son travail, je n'arrive pas à y croire.

**Le président :** Nous allons vérifier cela. C'est pourquoi nous invitons les gens à venir témoigner.

**Le sénateur St. Germain :** Je crois qu'il faudrait enquêter là-dessus.

**Le président :** Voulez-vous réagir à cela ou vous en tenez-vous à ce que vous avez dit déjà, ce qui voudrait dire qu'il n'y a pas de malentendu?

**M. Hill :** J'apporterai rapidement une précision, soit que la démarche ne dépend pas entièrement des plaintes formulées. Le MPO évalue quand même les projets et prescrit quand même des mesures d'atténuation. Ce dont nous nous soucions, c'est de l'absence d'une évaluation stratégique qui permettrait de déterminer si les installations en question devraient même être construites là où il y a du saumon.

**Le président :** Nous ne pouvons plus annuler d'expéditions de pêche.

**Le sénateur Brown :** Je tiens à réitérer ce que le sénateur nous a dit, soit qu'il y a 300 000 cours d'eau en Colombie-Britannique et qu'il y a, je crois plus de quatre millions de personnes. Quitte à renvoyer l'information plus tard, pourriez-vous nous dire quelle part de la Colombie-Britannique est mise en valeur en tant que pourcentage de la taille de la province et combien de cours d'eau au total sont visés par les projets en question, en tant que pourcentage de l'ensemble?

**M. Hill :** Je pourrais communiquer de nouveau avec vous pour vous donner un pourcentage de l'ensemble. Je ferai une remarque : les plus fortes concentrations d'aménagements se trouvent dans le sud-ouest de la Colombie-Britannique et dans quelques autres zones, là où un projet peut se justifier le mieux d'un point de vue économique, étant donné la proximité du réseau électrique et des marchés.

When you ask that question, as a percentage of the size of B.C., that is a good question. However, another question that might be more important would be looking at it from a regional basis, especially on the south coast of B.C., where we see some of the last best habitats for sensitive species such as grizzly bears and marbled murrelets being encroached upon by these developments. Every inlet up the south coast of B.C. has development proposals in it for these projects. It is quite significant in that region.

**The Chair:** Sir, thank you very much indeed. If you can send us that other information, that would be helpful. We will take note of not only your excellent brief but what you have said to us today. If we find that we have to call you back on Senator St. Germain's point, you might get another trip. Thank you for coming.

We have another witness who is waiting patiently here, Mr. Ron Middleton, Director of Environmental Management Services with Transportation Alberta. According to our original schedule, he would have been finished now, but we were 20 minutes late starting.

**Senator Banks:** Mr. Chair, before we proceed, this witness has said, if I understood him correctly, that DFO has devolved authority for fish habitat, other than for salmon, to the province. Can we find out whether that is so, and if so, is it by agreement?

**The Chair:** This delegation?

**Senator Banks:** Yes.

**The Chair:** Mr. Hill, there was one point. You spoke about a delegation of certain authority from DFO to provincial authorities for certain species other than salmon, I think it was.

**Mr. Hill:** Yes, that is correct.

**The Chair:** Is that pursuant to a regulation, to a written document, a sharing of powers?

**Mr. Hill:** I think it is a practical sharing of powers in that the province has management over the streams and the valleys and DFO is more focused on the oceans. Because salmon migrate from the streams to the oceans, DFO maintains authority over them; but the province deals with the other species that do not migrate out to the ocean, except for steelhead.

**The Chair:** Thank you. I should point out that probably those answers will not get onto the record. That is helpful. We will get in touch with you if we need more fleshing out.

Le pourcentage de l'ensemble de la Colombie-Britannique — voilà une bonne question. Par contre, une question qui serait peut-être plus importante viserait à dresser le tableau régional de la question, surtout en ce qui concerne la côte sud de la province, là où se trouvent les derniers habitats de qualité des espèces sensibles comme le grizzly et le guillemot marbré, sur lequel viennent empiéter les aménagements dont nous parlons. Il y a des aménagements du genre qui sont proposés sur chacune des petites voies d'eau de la côte sud de la Colombie-Britannique. C'est un phénomène très important dans cette région-là.

**Le président :** Monsieur, merci beaucoup de votre contribution. Si vous pouvez nous transmettre les informations voulues, nous vous en saurons gré. Nous prenons note non seulement de l'excellent mémoire que vous avez présenté, mais aussi de ce que vous êtes venu nous dire aujourd'hui. Si nous constatons que nous devons vous rappeler pour éclaircir le point soulevé par le sénateur St. Germain, vous allez peut-être faire un autre voyage. Merci d'être venu.

Il y a un autre témoin ici qui attend patiemment, soit M. Ron Middleton, directeur, Environmental Management Services, ministère des Transports de l'Alberta. Selon notre horaire initial, il aurait déjà terminé à l'heure qu'il est, mais nous avons commencé 20 minutes en retard.

**Le sénateur Banks :** Monsieur le président, avant de continuer, une remarque : si j'ai bien compris, le témoin que nous venons d'entendre a affirmé que le MPO a délégué ses pouvoirs relatifs à l'habitat des poissons, sauf le cas du saumon, à la province. Pouvons-nous déterminer si cela est vrai et, le cas échéant, si c'est par une entente quelconque?

**Le président :** La délégation du pouvoir?

**Le sénateur Banks :** Oui.

**Le président :** Monsieur Hill, il y a un point en particulier qui reste en suspens. Vous avez parlé de la délégation de certains pouvoirs du MPO aux autorités provinciales, en rapport avec certaines espèces de poisson autres que le saumon, je crois.

**M. Hill :** Oui, c'est cela.

**Le président :** Est-ce conformément à un règlement, à un document écrit; un partage des pouvoirs?

**M. Hill :** Je crois que c'est un partage pratique des pouvoirs qui a été établi avec la province, qui s'occupe des ruisseaux et des vallées, alors que le MPO s'occupe davantage des océans. Comme le saumon migre du ruisseau à l'océan, le MPO demeure l'autorité compétente pour le saumon; par contre, la province s'occupe des autres espèces, celles qui ne migrent pas vers l'océan, sauf la truite arc-en-ciel.

**Le président :** Merci. Je voudrais souligner que ces réponses-là ne se retrouveront probablement pas sur le compte rendu. Vous avez apporté une contribution utile. Nous allons communiquer avec vous pour approfondir des questions au besoin.

Mr. Middleton, it is very good of you to come here from Alberta to share in these deliberations on the Navigable Waters Protection Act. I believe we have your written submission. Without further ado, please proceed with your brief statement, after which we will ask you some questions.

**Ron Middleton, Director, Environmental Management Services, Transportation Alberta:** Thank you for inviting me. I have worked for the Government of Alberta for 33 years in the areas of water resources and transportation. I did pioneer work in Alberta to determine flow requirements for boating on Alberta rivers. Currently, my section in transportation is responsible for environmental matters and regulatory approvals related to highway and water projects. Yes, I am a recreational paddler.

Last year, I presented to the Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities with respect to the NWPA. At that time, I spoke on behalf of all provincial and territorial transportation agencies, with the exception of those of Quebec, Prince Edward Island and Nunavut. Given the short time that I have had to prepare and consult, I am not able to claim a similar mandate this evening. However, I will reflect the views that I stated in my earlier presentation. My comments and knowledge are limited to those sections of the NWPA that relate to the approval of works in navigable waters.

Approvals under the Navigable Waters Protection Act are the most vexatious of all the regulatory approvals for construction and maintenance of the kinds of works that we do. These approvals routinely require years to obtain, and rarely result in positive project changes. The projects we deliver are in the public interest and are driven by concerns for safety and economic efficiency. Delays in delivery cost money and lives. In the delivery of our projects, we are not blind to the need for environmental protection or to the welfare of users other than the driving public. We, in Alberta Transportation, as with our sister agencies across the country, assess the environmental implications of our activities and take measures to mitigate their impacts, irrespective of regulatory requirements. The professionals who design our projects are concerned with and liable for public safety. In the cases of bridges and culverts, this includes those who use the waterways as well as those who use the roads.

We look for the following characteristics in all of our regulatory approvals: predictability, timeliness, fairness and reasonableness, and value added. In our experience, the NWPA and the manner in which it is currently administered offers none of these. The only predictability in the process is that it will not be timely. We routinely undertake discussion on the manner in which navigation will be accommodated on waterways that have never

Monsieur Middleton, il est très bon de votre part de venir de l'Alberta assister à nos délibérations à propos de la Loi sur la protection des eaux navigables. Je crois que nous avons en main votre mémoire. Sans plus tarder, je vous demande de présenter une brève déclaration, après quoi nous allons vous poser des questions.

**Ron Middleton, directeur, services de la gestion environnementale, ministère des Transports de l'Alberta :** Merci de m'avoir invité. Je travaille pour le gouvernement de l'Alberta depuis 33 ans dans le domaine des transports et des ressources en eau. J'ai fait un travail de pionnier dans la province en déterminant les débits requis pour la navigation sur les rivières de l'Alberta. À l'heure actuelle, ma section au ministère des Transports se charge des questions environnementales et approbations réglementaires relativement aux routes et aux aménagements hydrauliques. Oui, je fais du canot-kayak dans mes loisirs.

L'an dernier, j'ai présenté un exposé au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités à propos de la LPEN. Je représentais alors toutes les agences de transport provinciales et territoriales, à l'exception de celles du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nunavut. Compte tenu du temps limité dont j'ai disposé pour préparer le mémoire et consulter les intéressés, je ne saurais dire que mon mandat est pareil ce soir. Je m'en tiendrai aux points de vue que j'ai présentés la dernière fois. Mes commentaires et mon champ de compétence se limitent aux sections de la LPEN qui ont trait à l'approbation des travaux dans les eaux navigables.

Les approbations soumises à la Loi sur la protection des eaux navigables sont les plus vexatoires de toutes les approbations réglementaires s'appliquant à la réalisation et à l'entretien du type d'ouvrage dont nous nous occupons. D'ordinaire, il faut des années pour les obtenir, et elles n'aboutissent que rarement à des améliorations dignes de mention. Nous administrons des projets d'intérêt public qui visent à répondre à des préoccupations en matière de sécurité et de rentabilité économique. Les retards sont coûteux en argent et en vies humaines. Quand il s'agit de réaliser les travaux nécessaires à nos projets, nous ne sommes pas insensibles à la nécessité de protéger l'environnement ou de veiller au bien-être des usagers autres que les automobilistes. Au ministère des Transports de l'Alberta, comme le font nos homologues à l'échelle du pays, nous évaluons les retombées environnementales de nos activités et prenons les mesures requises pour en atténuer les impacts, indépendamment des exigences réglementaires. Les professionnels qui conçoivent nos projets sont soucieux de la sécurité publique et ils en sont responsables. Dans le cas des ponts et des ponceaux, cela comprend la sécurité des usagers des voies d'eau autant que celle des usagers du réseau routier.

Dans le cadre des approbations réglementaires, nous examinons toujours les caractéristiques suivantes : la prévisibilité, la rapidité d'exécution; le caractère équitable et raisonnable, et la valeur ajoutée. Selon notre expérience, la LPEN et son mode d'administration actuel ne réunissent aucune de ces qualités. Tout ce qu'on peut prédire à propos du processus, c'est que ce ne sera pas assez rapide. Nous discutons couramment des mesures à prendre

seen a boat and have no prospect of ever doing so. As stated above, rarely does the project result in significant positive change to a project.

I would like to point out that for much of the 20th century, the Navigable Waters Protection Act was largely ignored. Very few projects, including many constructed by the federal government, went ahead without scrutiny or approval under the act. If the act and its related approval process were fulfilling a truly valuable function, one would expect that this period of unregulated development would have resulted in substantial impingement on the ability to safely navigate Canadian waters. That has not happened.

A few years ago, Alberta consulted with all the boating clubs in the province with a view to actually establishing a map delineating navigable waters in the province. At that time, we also solicited information regarding man-made structures that presented a hazard or obstruction to navigation. That list was remarkably short. We provided it to the Standing Committee on Transportation, Infrastructure and Communities. I would do the same for this committee, should you wish that copy.

**The Chair:** Thank you, that would be helpful.

**Mr. Middleton:** I will make a note of that.

**The Chair:** Did you appear before SCOTIC in connection with Bill C-10?

**Mr. Middleton:** No. It was as a result of the committee report in anticipation of amendments to the act.

**The Chair:** Thank you.

**Mr. Middleton:** I was as surprised as anyone to find them in the budget bill.

**The Chair:** Were you pleased or displeased?

**Mr. Middleton:** We will get to that, if I may.

With respect to the amendments to the NWP that were part of the budget bill, we support their intention, which we believe was to reduce unnecessary bureaucracy in administration of the act and to address some of its most obvious shortcomings. By and large, the amendments present the possibility of relief but do not guarantee it.

The one concrete change under the act that we fully support is to grant existing provincial works legal status under the NWP. We have many circumstances where urgent repairs to bridges have been delayed because they were considered “unlawful” as they were never registered. Transport Canada has refused to accept an application for such repairs until the project is registered under the act — a process that takes a minimum of six months. I believe that Mr. Osbaldeston previously stated that many repairs and such things that are regulated do not even affect the navigation window but still have to be approved.

pour assurer la navigation sur des voies d'eau où il n'y a jamais eu le moindre bateau et où rien n'indique qu'il pourrait y en avoir un jour. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le processus ne débouche que rarement sur une amélioration notable d'un projet.

Je voudrais faire remarquer que, pour une bonne part du XX<sup>e</sup> siècle, la Loi sur la protection des voies navigables est restée lettre morte. Rares sont les projets ayant été menés à terme sans avoir été soumis aux approbations ou examens prévus dans la loi, y compris bon nombre des projets du gouvernement fédéral. Si la loi et le procédé d'approbation qui s'y rapporte exerçaient vraiment une fonction utile, on pourrait s'attendre à ce que la période où les travaux ont échappé à la réglementation ait compromis sensiblement la capacité de naviguer en toute sécurité sur les cours d'eau du Canada.

Il y a quelques années, l'Alberta a consulté tous les clubs nautiques en vue d'élaborer une carte des cours navigables de la province. À l'époque, on a recueilli aussi de l'information sur les structures bâties constituant un risque ou un obstacle à la navigation. La liste était remarquablement brève. Nous l'avons transmise au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités. Je ferais de même avec votre comité à vous, si vous souhaitez en obtenir un exemplaire.

**Le président :** Merci, ce serait utile.

**M. Middleton :** J'en prends note.

**Le président :** Avez-vous témoigné devant le CPTIC à propos du projet de loi C-10?

**M. Middleton :** Non. C'était en réaction au rapport du comité, en prévision des modifications de la loi.

**Le président :** Merci.

**M. Middleton :** Comme tout le monde, j'ai été surpris de trouver cela dans la loi d'exécution du budget.

**Le président :** En étiez-vous heureux ou non?

**M. Middleton :** Nous y arriverons, si vous le permettez...

Quant aux modifications de la LPEN qui figurent dans le projet de loi sur le budget, nous sommes d'accord avec leur intention, qui, croyons-nous, est de réduire la bureaucratie inutile entourant l'administration de la loi et d'éliminer quelques-unes des lacunes les plus manifestes de la loi. Ensemble, les modifications proposées laissent entrevoir un redressement, sans garantir que cela se fera.

La seule modification concrète de la loi que nous appuyons sans réserve est l'octroi d'un statut réglementaire aux travaux provinciaux sous le régime de la LPEN. Souvent, les travaux urgents de réparation de ponts dégradés ont été retardés, parce que jugés « illégaux », n'ayant pas été enregistrés. Transports Canada refuse d'accepter toute demande de réparation là où le projet n'est pas enregistré conformément à la loi — processus qui exige au minimum six mois. M. Osbaldeston vous l'a dit auparavant, je crois : nombreuses sont les réparations et autres mesures qui ne touchent même pas la question de la navigation, mais qui sont réglementées, si bien qu'il faut encore les faire approuver.



I will note that we do not have any objection to the increase of fines under the act. The size of the potential penalty is irrelevant to our endeavour to obey the law. We also have no objection to authorizing representatives of Transport Canada to enter project sites for purposes of inspection. We have never denied them access, even without that authority. We are a little surprised with the extent of the search and seizure authority that the amendments grant, and we have some difficulty in seeing the need for that level of authority; but so be it.

The most significant changes are those that grant substantial discretionary power to the minister and to the Governor-in-Council. These include the potential to exclude classes of waterways and classes of works from the approval process. They also include the authority to arbitrarily amend or cancel an approval. Only time will tell how this discretion will be exercised.

In the case of the exemptions, if the intention is simply to formalize those that Transport Canada already examines, it will provide very little value to our organizations. The exemptions capture very few of our projects, and the only potential value would be the reduction in Transport Canada staff workload, which would result in more timely review of our projects. The ability to amend or cancel approvals injects uncertainty into the process and, as noted, that is among our highest concerns.

Concern has been expressed about the removal of some projects from the CEAA review process. I can say from experience that environmental conditions are rarely included in the Navigable Waters Protection Act approvals. Their focus is almost exclusively related to navigation issues. It is also difficult to imagine a situation where a project involving impacts to an environmentally sensitive waterway would not trigger an approval under the Fisheries Act. With respect to your earlier discussion, there is no delegation of authority from DFO to the provincial agency in Alberta or across the Prairies. Of that I am sure.

**The Chair:** Were you familiar with the B.C. agreement that the previous witness described?

**Mr. Middleton:** I was not aware of it but I was aware of amendments to the Fisheries Act that allowed that kind of agreement to occur; so it is quite plausible.

**The Chair:** It makes sense, does it not, in terms of sharing?

**Mr. Middleton:** Yes. There was a time when there was that informal sharing agreement, but I will not go into the ugly history of how that fell apart in other parts of country.

Je ferai remarquer que nous ne nous opposons pas à l'accroissement des amendes imposées sous le régime de la loi. Peu nous importe l'importance de la peine, étant donné que nous entendons nous conformer à la loi. De même, nous ne nous opposons pas à ce que les représentants de Transports Canada puissent pénétrer sur les chantiers à des fins d'inspection. Même en l'absence d'un tel mandat d'inspection, nous ne leur avons jamais refusé l'accès au chantier. Nous sommes un peu surpris de l'étendue des pouvoirs de perquisition et de saisie prévus dans les modifications et nous voyons mal en quoi il est nécessaire de disposer d'un tel pouvoir; mais, bon, ainsi soit-il.

Les changements les plus significatifs sont ceux qui confèrent un pouvoir discrétionnaire substantiel au ministre et au gouverneur en conseil. Ils peuvent notamment exclure certaines catégories de cours d'eau et d'ouvrages du processus d'approbation, ainsi que modifier ou annuler arbitrairement une approbation. Seul le temps nous dira comment ce pouvoir discrétionnaire sera exercé.

Pour ce qui est des exemptions, si on vise tout simplement à officialiser celles que Transports Canada examine déjà, nos organismes n'y gagneront pas grand-chose. Les exemptions ne s'appliquent qu'à une très petite part de nos projets, et le seul mérite d'une telle disposition serait de réduire la charge de travail du personnel de Transports Canada, ce qui accélérerait l'examen de nos projets. La capacité de modifier ou d'annuler ainsi des approbations rend le processus plus incertain et, comme nous l'avons déjà souligné, ce problème figure parmi nos premières préoccupations.

Le fait que certains projets soient soustraits au processus de révision associé à la LCEE est source d'inquiétude. Je peux vous dire d'expérience que les conditions environnementales font rarement partie des critères d'approbation appliqués sous le régime de la Loi sur la protection des eaux navigables. Ce sont presque uniquement les questions de navigation qui sont prises en considération. Il est également difficile d'imaginer un projet pouvant avoir un impact sur un cours d'eau écologiquement sensible qui n'enclencherait pas le processus d'approbation conformément à la Loi sur les pêches. À propos du point dont vous avez discuté plus tôt, le MPO ne délègue aucun pouvoir à l'organisme provincial en Alberta ou dans les Prairies. J'en suis parfaitement sûr.

**Le président :** Étiez-vous au courant de l'arrangement avec la Colombie-Britannique dont le témoin précédent a fait la description?

**M. Middleton :** Je n'étais pas au courant, mais je savais que les modifications de la Loi sur les pêches autorisaient ce genre d'arrangement; c'est donc tout à fait plausible.

**Le président :** Cela paraît logique, ce partage des pouvoirs, non?

**M. Middleton :** Oui. Un tel accord de partage existait officieusement, mais je ne vous raconterai pas ce qui a fait que ça s'est effondré dans d'autres régions du pays. L'histoire est peu édifiante.

In Alberta, as in other regions, watercourse crossings routinely require approvals under at least two federal and two provincial acts. These involve some measure of environmental scrutiny and public notification or consultation. I point out that the federal-provincial harmonization agreements relate only to major environmental assessments with full screenings and panel-type hearings, and not to the desktop and smaller-level screenings. Similarly, these projects are also regulated by dozens of pieces of legislation that might not require approvals but provide a measure of environmental protection. I will leave it at that.

**The Chair:** That was most interesting and, to some extent, exposed us to the other side of the coin.

**Senator McCoy:** Thank you. It was a delight to hear from a fellow Albertan, although we have never met before. I appreciate the clarity of your testimony which I read from the House of Commons committee and hear again today.

I very much appreciate the criteria that you have explicitly authored by which we might judge a regulatory regime. We can go through those criteria. I do not think I am quite organized enough to do so in a logical fashion, but I want to ask you about three areas. I think they will each, in their own way, fit within those criteria.

First, I would like to hear more about your method of ascertaining which navigable waters were a priority within Alberta — that is, those requiring attention from a regulatory point of view, whether it was navigational or environmental. You said this last year before the House of Commons committee; you have said it again today. I would like you to expand upon the example that you have just given to us. You sat down and actually went through examples with members of the boating community, and I presume other stakeholders.

Could you describe that process and the value that it gave you as a regulator?

**Mr. Middleton:** I certainly can. We are not a regulator. We are regulated, but we sometimes step beyond our bounds to test what is possible. That was such an exercise. After having gone through many years of discussion with my colleagues in Transport Canada on navigable waters, I said: “How hard can this be?” I happened to have a summer student who was in her first year at university, and I said to her: “Gather up every boating guide ever written for

En Alberta, comme dans d’autres régions, les ouvrages de franchissement d’un cours d’eau doivent être approuvés sous le régime d’au moins deux lois fédérales et deux lois provinciales. Jusqu’à un certain point, cela suppose qu’il y ait des études écologiques de même qu’une annonce publique ou une consultation populaire. Je ferai remarquer que l’accord d’harmonisation fédéral-provincial ne porte que sur des évaluations environnementales majeures où il y a un examen préalable en bonne et due forme et des audiences aussi, et non pas l’examen préalable fondé sur une étude des documents, l’examen préalable des projets de moindre envergure. De même, il y a une multitude de dispositions législatives qui peuvent n’exiger aucune approbation, mais qui servent néanmoins, dans une certaine mesure à protéger l’environnement. Je m’arrêterai là.

**Le président :** C’était très intéressant et, dans une certaine mesure, cela nous a montré l’autre côté de la médaille.

**Le sénateur McCoy :** Merci. Je me suis réjoui d’entendre le point de vue d’un autre Albertain, même s’il faut dire que nous ne nous sommes jamais rencontrés. J’apprécie la clarté de votre témoignage, que j’ai lu dans les documents du comité de la Chambre des communes, et que j’ai eu l’occasion d’entendre encore une fois aujourd’hui.

J’apprécie beaucoup les critères que vous avez mis au point, par lesquels nous pouvons juger un régime de réglementation. Nous pouvons les passer en revue. Je ne crois pas être assez organisé pour le faire de façon logique, mais je vous poserai des questions sur trois points. Selon moi, chacun de ces points se rattachera à sa façon aux critères en question.

Premièrement, j’aimerais que vous donniez des précisions sur la méthode que vous avez employée pour déterminer quelles zones navigables avaient la priorité en Alberta — c’est-à-dire celles qui méritaient votre attention du point de vue réglementaire, pour des raisons liées à la navigation ou à l’environnement. Vous l’avez mentionné l’an dernier devant le comité de la Chambre des communes; vous l’avez fait de nouveau aujourd’hui. J’aimerais que vous nous donniez des précisions sur l’exemple que vous venez de nous citer. Vous avez rencontré des gens du milieu nautique et, je le présume, d’autres intervenants, et vous avez passé en revue un certain nombre d’exemples.

Pourriez-vous décrire cette démarche et nous dire quelle valeur elle a pu avoir du point de vue d’une autorité chargée de la réglementation?

**M. Middleton :** Certainement. Nous ne sommes pas un organisme de réglementation. Nous sommes visés par la réglementation, mais, parfois, nous sortons de nos limites pour voir ce qu’il est possible de faire. C’est de ce genre d’exercice qu’il s’agit. Après avoir discuté de la question des zones navigables pendant des années avec mes collègues de Transports Canada, j’ai dit : « Est-ce que ça peut être à ce point difficile? » Je me trouvais

Alberta and take every reach of rivers described in there and map them.” I then asked her to contact every single boating club in Alberta, white water association, all of those associations —

**The Chair:** How many summers was this job for?

**Mr. Middleton:** Just one summer. She is a good girl, a very ambitious lady. She managed to get hold of all of the trip diaries of all of the trips that they had ever done and I had her map those as well. We also talked to our people in Transport Canada — I think it was the Coast Guard at the time — and said: “You do determinations of navigability all the time. Would you happen to have them all on a spreadsheet for Alberta?” After some discussion, they actually did have this material and they sent me some 4,400 independent determinations of navigability, which one of our people who was clever with mapping was able to throw on to the map as well.

Beyond that, I had a hydro technical engineer seconded to my group for about a year and he took over those projects. He took all those sources of information and extrapolated them on to a map using the physical characteristics of the rivers that we already knew were considered navigable. He expanded them out into the areas where we had no information and said: “If this river and this location of this type is this deep and this wide and is navigable, then this one up here probably is, too.” It took him about a year of part-time work to finish that work for the entire province. We then sent that map back to a couple of representatives of the boating community and said: “What do you think?” Most of them said: “We have not ever gone that far up the system; maybe now we will try.”

**Senator McCoy:** That is very helpful.

The second of my three questions concerns what I would call regulatory triage. I have run various regulatory efforts over my career, and I do know that one attempts to do some kind of triage. You organize your effort so that you spend most of your time on the critical cases and the least of your time on the routine, mundane cases that you recognize, after looking at them, are not adversely affecting the public interest. That is how you make things timely and effective in a regulatory system.

We have heard from the department and from the manager of the navigable waters protection program that they felt that they had to look at every project in the same way, notwithstanding it was a major project, a big bridge — and the Confederation Bridge keeps coming up, I guess because it is very large — and every minor one. The parliamentary secretary for the MP for Fort

à avoir sous mes ordres une étudiante pour l’été, qui en était à sa première année à l’université. Je lui ai dit : « Réunis tous les guides nautiques à n’avoir jamais été écrits sur l’Alberta, prends chacune des rivières qui sont décrites et dresse une carte. » Puis, je lui ai demandé de communiquer avec chaque club nautique de l’Alberta, chaque association de descente en eaux vives, toutes ces associations-là...

**Le président :** Combien d’étés avait-elle pour faire ce travail-là?

**M. Middleton :** Un seul été. C’est une bonne fille, très ambitieuse. Elle a réussi à mettre la main sur tous les journaux de bord que ces gens-là aient pu tenir; je lui ai demandé de cartographier cela aussi. Nous avons aussi discuté avec les responsables de Transports Canada — je crois que c’était la Garde côtière à l’époque — en disant : « Vous déterminez régulièrement le caractère navigable de cours d’eau. Auriez-vous tout cela sur un tableau pour l’Alberta? » Après avoir discuté quelque peu de la question, on est parvenu à déterminer qu’ils disposaient bel et bien des renseignements aux questions. Ils m’ont transmis quelque chose comme 4 400 déterminations du caractère navigable d’un cours d’eau, que l’un de nos gens, fort habile, a réussi à cartographier aussi.

À part cela, j’ai obtenu qu’on détache un ingénieur hydrotechnique auprès de mon groupe pendant un an environ. Il a pris en charge tous ces projets-là. Il a pris toutes les sources d’information en question et a fait sur une carte des extrapolations à partir des caractéristiques physiques des cours d’eau dont nous savions déjà qu’ils étaient considérés comme navigables. Il a transposé les données aux secteurs pour lesquels nous n’avions aucun renseignement et a dit : « Si ce cours d’eau, qui se trouve à cet endroit et qui est de tel type avec telle largeur et telle profondeur, est navigable, l’autre cours d’eau qui se retrouve là l’est probablement aussi. » Il lui a fallu environ un an à temps partiel pour achever ce travail, appliqué à la province entière. Nous avons donc alors envoyé la carte à quelques représentants du milieu nautique en disant : « Qu’en pensez-vous? » La plupart ont répondu : « Nous ne sommes jamais montés jusque-là dans le réseau; nous allons peut-être essayer maintenant. »

**Le sénateur McCoy :** Voilà qui est très utile.

La deuxième des trois questions que j’ai à poser porte sur ce que j’appelle le triage réglementaire. J’ai dirigé diverses initiatives de réglementation pendant ma carrière et je sais qu’on essaie toujours de faire un triage quelconque. On organise les efforts de manière à consacrer le plus clair de son temps aux cas critiques et le moins de temps possible aux cas de routine, aux cas ordinaires dont on sait, pour les avoir examinés, qu’il n’y aura pas d’effets néfastes du point de vue de l’intérêt public. C’est comme cela qu’on en arrive à un régime de réglementation efficace, y compris pour les délais.

Le ministère et le gestionnaire responsable du programme de protection des eaux navigables nous l’ont dit. Selon eux, il fallait soumettre chaque projet au même examen, qu’il s’agisse d’un projet d’envergure, un grand pont — le cas du pont de la Confédération revient sans cesse, parce que c’est de très grande envergure, j’imagine — ou d’un petit projet. Selon le secrétaire

McMurray said that it took two inspectors driving two hours out and two hours back to look at his brother's dock. They look at every project in the same way.

I invite you to comment on your experience, including your comment today in which you said that you had to wait six months for them to tell you whether they would involve themselves in your project. I would invite you to talk about what prompted me to ask the parliamentary secretary this: Did no one do any efficiency study of the navigable waters protection program?

**Mr. Middleton:** I agree with you that the procedures are about 1880s vintage. I am not sure how much discretion the officers feel they have in these matters, because the act itself does not differentiate, and the act itself is very prescriptive. It includes things we would never write into legislation today.

**Senator McCoy:** Have those been corrected?

**Mr. Middleton:** Some have, and some in surprising ways. Some of the amendments went to places in the act where I would not have expected them. I had to type up two different copies of it to see what had really changed. It was very creative on someone's part.

To answer your question: Yes. These issues of defining an important waterway and where areas of interest exist are important. You can also look at types of activities and the likelihood of them having an impact on navigation. In that, I refer to public safety more than anything else.

Many other regulatory agencies are struggling with these same things. The Department of Fisheries and Oceans is trying to implement a risk-management framework. That is exactly what they are doing, where they say: "Do not sweat the small stuff. If it has a low fisheries value, or is a small project, give it little attention; save your energy for those in the upper left-hand corner."

With their minor projects and minor waterways, Transport Canada is taking small steps in that direction; they just have not defined it as such. They have a long way to go to get there. Ironically, in many cases it is not the big projects that are the issue with respect to navigation. A big bridge over a big river will have large clearance underneath it by definition. You have to pass flood flows. You do not want big trees hanging up on them, even if you did not care about the boaters. When you get down to the medium-sized ones where you are saying, "Should we put in a culvert or a bridge," that is where you have the interesting discussions. That is probably where the majority of effort should be spent.

**Senator McCoy:** We could spend a longer time speaking with you, as with all our good witnesses. My last question addresses a point that I think you are making and that I have implicitly raised, namely, an increase in the new act that has been given to ministerial discretion. Time after time, it is as if someone threw

parlementaire du député de Fort McMurray, les deux inspecteurs qui sont allés examiner le quai de son frère ont pris deux heures pour se rendre en voiture et deux heures pour revenir. Ils soumettent chaque projet au même examen.

Je vous invite à faire part de votre expérience, notamment en rapport avec ce que vous avez dit aujourd'hui, soit qu'il a fallu attendre six mois pour qu'ils vous disent enfin s'ils allaient participer au projet ou non. Je vous invitais à traiter de ce qui m'a poussé à demander au secrétaire parlementaire : personne n'a-t-il donc étudié le programme de protection des eaux navigables du point de vue de l'efficacité?

**M. Middleton :** Je suis d'accord avec vous pour dire que les procédures sont celles d'une époque ancienne. Je ne sais pas jusqu'à quel point les agents ont l'impression d'avoir une marge de manœuvre dans ces affaires-là, étant donné que la loi elle-même ne fait pas de distinction et qu'elle est très normative. Elle comporte des éléments qui ne se retrouveraient jamais dans une loi écrite aujourd'hui.

**Le sénateur McCoy :** A-t-on corrigé ces éléments-là?

**M. Middleton :** Dans certains cas, oui, et parfois par des moyens surprenants. Certaines des modifications de la loi se sont retrouvées là où je ne me serais pas attendu à les voir. Il m'a fallu dactylographier deux copies différentes pour voir ce qui avait vraiment changé. Quelqu'un a été très créatif.

Pour répondre à votre question : oui. Ces questions — définir quel cours d'eau est important et quelles sont les zones d'intérêt — sont importantes. On peut aussi examiner les types d'activités dont il est question et les probabilités qu'ils aient un impact sur la navigation. De ce point de vue-là, je pense à la sécurité publique, avant tout le reste.

Les organismes de réglementation sont nombreux à se débattre avec les mêmes questions. Le ministère des Pêches et Océans essaie de mettre en place un cadre de gestion des risques. C'est exactement ce qu'on fait quand on dit : « Ne vous souciez pas des trucs mineurs. C'est de peu de valeur du point de vue des pêches, c'est un petit projet, n'y accordez pas beaucoup d'attention; gardez votre énergie pour les projets qui figurent en tête de liste. »

Avec ses petits projets et ses cours d'eau mineurs, Transports Canada fait des petits pas dans cette direction-là; c'est juste que ce n'est pas défini en tant que tel. Les gens ont beaucoup de chemin à faire pour en arriver là. Fait paradoxal, dans bien des cas, ce ne sont pas les projets d'envergure qui posent des problèmes du point de vue de la navigation. Un grand pont construit au-dessus d'une grande rivière aura forcément un bon dégagement. Il faut prévoir la montée des eaux de crue. On ne veut pas de gros arbres qui les surplombent, même si on ne pense pas aux plaisanciers. Pour les projets de moyenne envergure où il s'agit de savoir si ce sera un pont ou un ponceau, les discussions deviennent intéressantes. C'est probablement là que devrait se situer la majeure partie des efforts.

**Le sénateur McCoy :** Nous pourrions passer plus de temps à discuter avec vous, comme avec tous nos bons témoins. Ma dernière question porte sur un point que vous êtes en train de faire valoir, je crois, et que j'ai soulevé moi-même indirectement, soit que le pouvoir discrétionnaire du ministre est accru dans la

their hands up in the air and said, “I do not know what to do, so let us just write the act in a way that, in the name of the minister at least, we can do whatever we jolly well please.” “We do not have to give notice. No, there is no appeal process. We will just make it discretionary, which is to say arbitrary.”

You are saying very politely: “We will see; let us wait and see.” You have no way of having any predictability — of knowing how, even with the bad track record of administering this act, they will do so in the future.

**Mr. Middleton:** I think you have read what I wrote absolutely accurately.

**Senator McCoy:** You want to say more on the subject?

**Mr. Middleton:** Clearly, it can cut both ways and, in doing so, I think the department was buying itself some flexibility on dealing with the pressures of time, economy and whatever else. They are seeking your advice as to how to use this discretion now. That is what I am hearing.

I have my own briefing to my own senior management somewhere in this pile. It says essentially the same thing: We will just have to wait and see about this one because some of these, as I say, cut both ways in that, yes, we could see some fast-tracking of some of our other projects with this amendment. By the same token, they can arbitrarily withdraw approvals or change them once we have gone into the tender process. That is a dangerous thing for us.

**Senator McCoy:** I hope someone else asks the question around what other practical amendments you would recommend. However, I said I would have three, and that is all.

**The Chair:** Senator Banks may. He has the floor now.

**Senator Banks:** What other recommendations would you have?

**Senator McCoy:** Another Albertan. How clever of you!

**Mr. Middleton:** Interestingly enough, I would be quite content to cast some of the concerns with respect to discretion and those kinds of things in the arena of public opinion. I have no difficulty with public notification. A minister may wish to say, “Take Alberta’s rivers navigability map and put it up on the web,” which the new amendments allow him to do. He might add, “For the purpose of Alberta, this is our Navigable Waters Map,” and then let the people who have appeared before you comment on that. That would be one way to put it out in a timely fashion.

nouvelle loi. Chaque fois, c’est comme le geste de quelqu’un qui est découragé : « Je ne sais pas quoi faire; rédigeons simplement la loi de telle sorte que, au nom du ministre, tout au moins, nous puissions faire comme bon nous semble. Nous n’avons pas d’avis à donner. Il n’y a pas de processus d’appel, non. Ce sera simplement un pouvoir discrétionnaire, c’est-à-dire arbitraire. »

Vous êtes en train de dire très poliment : « Nous allons voir; attendons de voir. » Ce n’est nullement prévisible — on ne peut savoir, même avec le triste bilan qui est associé à l’application de cette loi, comment cela va se faire à l’avenir.

**M. Middleton :** Je crois que vous avez parfaitement compris ce que j’ai écrit.

**Le sénateur McCoy :** Avez-vous autre chose à ajouter à ce sujet?

**M. Middleton :** Indéniablement, ça peut jouer dans un sens comme dans l’autre et je crois que le ministère, en agissant ainsi, se ménageait une marge de manœuvre pour les cas où l’urgence de la situation, l’économie ou je ne sais quoi encore lui force la main. On veut maintenant des conseils sur la façon d’utiliser ce pouvoir discrétionnaire-là. C’est ce que j’entends.

Il y a quelque part dans la pile ici la synthèse que j’ai préparée moi-même pour la haute direction de mon organisme. Ça dit essentiellement la même chose : nous allons tout simplement devoir attendre pour voir ce qu’il en est car, comme je l’ai dit, cela peut jouer dans un sens comme dans l’autre dans la mesure où, oui, les modifications en question pourraient déboucher sur le traitement en accéléré de certains de nos autres projets. De la même façon, on pourrait retirer arbitrairement une approbation ou y apporter des modifications une fois le processus d’appel d’offres lancé. C’est dangereux pour nous.

**Le sénateur McCoy :** J’espère que quelqu’un demandera quelles autres modifications pratiques vous recommanderiez. Tout de même, j’ai dit que je ne poserais que trois questions, et voilà qui est fait.

**Le président :** Le sénateur Banks le fera peut-être. C’est lui qui a maintenant la parole.

**Le sénateur Banks :** Quelles autres recommandations feriez-vous?

**Le sénateur McCoy :** Un autre Albertain. Que vous êtes brillant!

**M. Middleton :** Fait intéressant, je serais tout à fait heureux de laisser à l’opinion publique le soin de voir ce qu’il en est du pouvoir discrétionnaire et des autres éléments du genre. L’avis public ne me pose aucune difficulté. Le ministre voudra peut-être dire : « Prenez la carte de la navigabilité des rivières de l’Alberta et affichez-la sur le web », ce que les nouvelles modifications lui permettraient de faire. Il ajouterait peut-être : « Aux fins de l’Alberta, voici notre carte des eaux navigables », puis laissez aux gens qui ont témoigné devant vous le soin de commenter. Ce serait une façon de s’organiser pour que ça se fasse en temps utile.

**Senator Banks:** I think, when you were dealing with these matters, you have approached what, if we were not in government, I would be tempted to call common sense. I do not know how you got away with it, but good for you for having done that.

Since you have dealt with the question from stem to gudgeon, if I might put it like that, can you define navigable water? When you do, would you bear in mind questions of whether it is one day a year or 364 day a year, and whether you can float a canoe in three inches or a foot, or whatever? It says different things in the regulations and the act. You are a paddler, so perhaps you could help us out there.

**The Chair:** You were hoping he would ask that question.

**Mr. Middleton:** No, I was not. I threw out some possibilities when I gave my other presentation testimony. To a degree, I threw it back at that group, as well. I think the Government of Canada must have regard for what kinds of activities it wishes to regulate.

Clearly, when it was passed in 1880, this act was meant to protect the fur trade and similar endeavours, where the rivers truly were our highways. I understand that in Quebec the act is interpreted somewhat differently than in the rest of Canada and that, in fact, commerce is part of the definition of navigability in that province. That, at least, is the result of one of the court decisions I have read on it. You could choose to do that.

That said, you could look at some fairly straightforward definitions where you would have a series of technical definitions of the ability to float a craft with a draft of so much, with a frequency of so much. I have my hydrologist deal with these kinds of numbers all the time. Again, my friends in Transport Canada are sort of toying with a number of these ideas themselves. We are a fair distance apart on what we think is truly reasonable in terms of a definition here.

What they are attempting to do with respect to these definitions of minor waterways one could always do, as they are proposing to do here, and that is let the minister use the discretion and say, "All of these are exempt from the normal approval process." That could set the bar at a fairly "not-conservative" level, but make any projects on waterways below that subject to a public review and a notification saying that if someone does not believe a certain waterway is navigable, then come forth and tell us what you have used it for. I know of lots of farmers' fields in Alberta with little waterways across them that have been captured by this act, and that nobody has ever gone across in a boat and are not likely to do so.

**Senator Banks:** We have heard of examples of dug-outs called "navigable waters."

**Le sénateur Banks :** Je crois que vous avez abordé ces questions d'une manière qui repose sur ce que je serais tenté d'appeler, si je n'étais au gouvernement, le gros bon sens. Je ne sais pas comment vous avez fait pour vous en tirer, mais je vous en félicite.

Comme vous avez traité de la question de fond en comble, pouvez-vous définir les eaux navigables? En le faisant, voulez-vous tenir compte du fait qu'il faut savoir s'il s'agit d'eaux navigables un jour par année ou 364 jours par année, et s'il est possible d'utiliser un canoë dans trois pouces, sinon un pied d'eau ou je ne sais quoi encore? Il y a différentes choses qui sont dites dans le règlement et la loi. Vous allez vous-même sur l'eau; vous allez peut-être donc être en mesure de nous aider.

**Le président :** Vous espériez que le sénateur pose cette question-là.

**M. Middleton :** Non, je ne l'espérais pas. J'ai lancé quelques possibilités au moment de présenter mon autre témoignage. Jusqu'à un certain point, je lui ai lancé cela aussi. Je crois que le gouvernement du Canada devrait songer aux genres d'activités qu'il souhaite réglementer.

Indéniablement, au moment où elle a été adoptée en 1880, la loi en question visait à protéger le commerce des fourrures et les activités semblables, à un moment où les rivières nous servaient vraiment de routes. Je crois comprendre que, au Québec, la loi se prête à une interprétation un peu différente de celle qui a cours dans le reste du Canada et que, de fait, le commerce entre dans la définition de la navigabilité dans cette province-là. Tout au moins, c'est le résultat de l'un des arrêts que j'ai lus sur la question. Vous pourriez choisir cette option-là.

Cela dit, vous pourriez envisager des définitions assez simples et une série de définitions techniques pour dire qu'on met dans l'eau une embarcation avec tel tirant d'eau et à telle fréquence. Je confie couramment ce genre de tâches à mon hydrologue. Encore une fois, mes amis à Transports Canada jouent en quelque sorte avec plusieurs de ces idées-là eux-mêmes. Nous sommes plutôt loin de nous entendre sur ce qui nous paraîtrait vraiment raisonnable en fait de définitions.

Ce qu'ils essaient de faire avec les définitions proposées des cours d'eau mineurs, c'est de laisser au ministre la possibilité d'employer son pouvoir discrétionnaire et de dire : « Tous les cours d'eau suivants sont exemptés du processus normal d'approbation. » Il y aurait donc un certain niveau qui s'appliquerait, et qui ne serait pas trop bas, mais tout projet où le niveau est inférieur serait assujéti à un examen du public et à l'obligation de produire un avis : si quelqu'un croit que tel cours d'eau est navigable, qu'il vienne dire à quoi il lui a servi. Je connais en Alberta beaucoup de cultivateurs dont les champs sont traversés par des petits cours d'eau visés par la loi, mais que personne n'a jamais emprunté en bateau et qui ne seront vraisemblablement jamais empruntés en bateau.

**Le sénateur Banks :** Nous avons entendu parler de mares artificielles qui ont été déclarées comme étant des « eaux navigables ».

My final question has to do with what you have said and written on the record. I think there is a conflict with what you said. At the bottom of the first page of your written notes, you have said “very few projects” — meaning not very many projects — “including many constructed by the federal government went ahead without scrutiny or approval of the act.”

Then you said, “If the act and its related approval process were fulfilling a valuable function, one would expect that this period of unregulated development would have resulted in substantial impingement.” Do you mean to say in the first sentence “Very few projects, including many constructed by the federal government, went ahead with scrutiny”? It seems to me those two sentences operate the opposite of each other. I will leave it to you to just check that, because it is for the record, Mr. Middleton.

**Mr. Middleton:** Since I wrote it myself, very few projects went ahead with scrutiny, yes.

**Senator Banks:** Thank you.

**Mr. Middleton:** Thank you for that.

**The Chair:** Thank you for making that clarification, Senator Banks.

**Senator Lang:** I want to pursue that section of your brief, if I could, to clarify for the record. Basically, you are saying if the status quo had remained, and that has been in place for so many years, the major projects that went ahead, navigable water and the ability to navigate were taken into consideration on those projects and there were few impingements to that?

**Mr. Middleton:** They were either consciously taken into account or, as I said before, if you are building a large bridge, by the nature of the structure it will pass boats.

**Senator Lang:** The other question I had is in regard to the second page of your brief, and it has to do with the case of exemptions. You state:

. . . if the intention is simply to formalize those which Transport Canada was already examining, it will be of very little value to our organizations. The exemptions capture very few of our projects and the only potential value would be the reduction in Transport Canada staff workload. . .

Could you elaborate on that? My understanding was that the changes recommended were to take a broader area and, if it made sense, then you could do some exemptions. Is this a fact that you know what the exemptions are?

Ma dernière question porte sur ce que vous avez dit et ce que vous avez écrit. Le compte rendu en fait foi. Je crois qu'il y a quelque chose de contradictoire. Dans votre mémoire, à la deuxième page, en haut, vous dites : « Rares sont les projets ayant été menés à terme sans avoir été soumis aux approbations ou examens prévus dans la loi, y compris bon nombre des projets du gouvernement fédéral. »

Puis, vous ajoutez : « Si la loi et le procédé d'approbation qui s'y rapporte exerçaient vraiment une fonction utile, on pourrait s'attendre à ce que la période où les travaux ont échappé à la réglementation ait compromis sensiblement la capacité de naviguer en toute sécurité sur les cours d'eau du Canada. » Dans la première phrase, vouliez-vous dire : « Rares sont les projets menés à terme après avoir été soumis aux examens prévus dans la loi, y compris les nombreux projets administrés par le gouvernement fédéral? » Il me semble que ces deux phrases-là se contredisent. Je vous laisserai le soin de faire la vérification, pour le compte rendu, monsieur Middleton.

**M. Middleton :** Comme je l'ai écrit moi-même, je peux vous dire que rares sont les projets qui ont été menés à terme après avoir été soumis aux examens prévus, oui.

**Le sénateur Banks :** Merci.

**M. Middleton :** Merci.

**Le président :** Merci de la précision, sénateur Banks.

**Le sénateur Lang :** Je voudrais parler encore de cette partie de votre mémoire, si vous le permettez, pour éclairer le compte rendu. Essentiellement, vous affirmez que, si le statu quo avait été préservé — c'est comme cela depuis de nombreuses années —, les projets d'envergure qui auraient été menés à terme avec les eaux navigables et la capacité de naviguer... on aurait tenu compte de ces facteurs-là pour les projets en question et cela aurait rarement compromis la capacité de naviguer?

**M. Middleton :** Soit qu'on a sciemment tenu compte de ces facteurs-là ou, comme je l'ai dit plus tôt, s'il s'agit d'un grand pont, les bateaux vont pouvoir passer, étant donné la nature de la structure elle-même.

**Le sénateur Lang :** L'autre question que j'ai à poser nous renvoie à la troisième page de votre mémoire. Il est question des exemptions. Vous dites :

[...] si on vise tout simplement à officialiser celles que Transports Canada examine déjà, nos organismes n'y gagneront pas grand-chose. Les exemptions ne s'appliquent qu'à une très petite part de nos projets, et le seul mérite d'une telle disposition serait de réduire la charge de travail du personnel de Transports Canada...

Pourriez-vous nous donner des précisions là-dessus? Je croyais comprendre que les modifications recommandées s'inscriraient dans un champ d'action plus large et, si la chose était jugée raisonnable, les exemptions suivraient. Est-il vrai que vous savez quelles sont les exemptions?

**Mr. Middleton:** I have known what they have been working with for the last year or two. Even in the absence of amendments to the act, they have been producing little leaflets that define minor waterways, minor works, overhead cables and a number of things like that to which they were to say, “Do not even bother to apply for these.” When I looked, they do not involve the kinds of waterways or works with which we would normally be involved. I just leafed through the hundreds of pages of transcripts that were forwarded to me, which talked about a minor waterway and something 1.2 metres wide — four feet. My canoe is 34-inches wide at the gunwales. My paddle takes a little room, but —

**Senator St. Germain:** Are you a fur trader?

**Mr. Middleton:** I could be convinced. As I say, they have been very conservative in these things.

For a number of years, we have had this sort of working agreement with the local Transport Canada people. They said “Do not bring us stuff that obviously is not navigable. We do not need the extra paper on our desk.” Therefore, we have been making that decision for them, with very few problems.

**Senator Lang:** The purpose of the act is to work with the provinces and try to get a number of these projects under way, if it is possible and feasible. Could we hear from you what you would recommend should be there to broaden that exemption so that it would apply to some of the projects that you are looking at, which you feel should go ahead a little bit unfettered?

**Mr. Middleton:** Actually, many of our projects involve rehabilitation of existing structures. I would suggest that if we are rebuilding an existing structure and are not having any greater impingement on the navigational window, why do we need to go through a long approval process in order to do so? We have now grandfathered all of those old structures from the 20th century that never were approved. We said: let us start all over again; that was a very good move. If we are just putting them back the way they were or better, why would we have to approve them?

**Senator Lang:** My understanding of the act and the regulations is that if the government chose to do that on your recommendation, they would have the regulatory authority to do that, is that correct?

**Mr. Middleton:** That is correct.

**Senator Lang:** Do you know whether they have turned that down or are they considering your proposal?

**Mr. Middleton:** I have not seen anything with respect to the amendments. As far as I know, they have not. This could be a category of work.

**Senator Lang:** That is my point.

**Senator McCoy:** I do not believe they have included it in the regulations.

**M. Middleton :** Je connais les exemptions auxquelles les gens travaillent là-bas depuis un an ou deux. Même en l'absence de modifications de la loi, ils produisent des petits dépliants qui définissent les cours d'eau mineurs, les ouvrages mineurs, les câbles aériens et plusieurs autres éléments du genre, où ils allaient dire : « Ne prenez même pas la peine de présenter une demande. » Quand j'y ai jeté un coup d'œil, j'ai vu que ce n'était pas le genre de cours d'eau ou d'ouvrages qui nous intéresseraient habituellement. J'ai parcouru les centaines de pages de transcription qu'on m'a envoyées, où il était question d'un cours d'eau mineur et d'une largeur de l'ordre de 1,2 mètre — quatre pieds. Mon canoë a une largeur de 34 pouces. Ma pagaie prend un peu de place, mais...

**Le sénateur St. Germain :** Êtes-vous coureur des bois?

**M. Middleton :** On pourrait le croire. Comme je le dis, ils y sont allés avec beaucoup de modération.

Pendant plusieurs années, nous avons une sorte d'entente tacite avec les gens de Transports Canada. Ils disaient : « Ne venez pas nous voir s'il est évident que ce n'est pas navigable. Nous n'avons pas besoin de paperasse de plus. » Nous avons donc pris cette décision-là pour eux, sans que cela occasionne vraiment de problème.

**Le sénateur Lang :** Le but de la loi, c'est qu'on puisse travailler de concert avec les provinces et essayer de lancer certains de ces projets, dans la mesure du possible. Que recommanderiez-vous pour élargir l'exemption, qu'elle s'applique à certains des projets que vous examinez, qui, selon vous, devraient aller de l'avant sans entrave?

**M. Middleton :** De fait, bon nombre de nos projets consistent à remettre en état une structure existante. Dans la mesure où nous reconstruisons une structure existante sans qu'il y ait beaucoup d'effets du côté de la navigation, je demande pourquoi il faudrait se soumettre à un long processus d'approbation? Nous avons maintenant accepté toutes les vieilles structures du XX<sup>e</sup> siècle, qui n'avaient jamais été approuvées, en vertu d'une clause de droit acquis. Nous avons dit : recommençons à neuf; c'était une très bonne idée. S'il s'agit simplement de les remettre en état ou de les améliorer, pourquoi faudrait-il une approbation?

**Le sénateur Lang :** Si j'ai bien compris la loi et le règlement, si le gouvernement choisit cette option sur votre recommandation, le règlement l'autorise à le faire, c'est bien cela?

**M. Middleton :** C'est cela.

**Le sénateur Lang :** Savez-vous s'ils ont rejeté cela, sinon, envisagent-ils votre proposition?

**M. Middleton :** Je n'ai rien vu qui touche les modifications. Autant que je sache, ils ne l'ont pas fait. Ce pourrait être une catégorie d'ouvrage.

**Le sénateur Lang :** C'est ce que je voulais dire.

**Le sénateur McCoy :** Je ne crois pas qu'ils aient inclus cela dans le règlement.



**Mr. Middleton:** That is not something I have seen them entertaining to date.

**Senator Mitchell:** Mr. Middleton, I am from Alberta too, and I am very impressed by your presentation.

**Mr. Middleton:** I feel very much at home here.

**Senator Mitchell:** You should. You have been very specific and clear. I have been wrestling — I think all of us have been, in many ways — with trying to figure out exactly what this bill does. You seem to meet us going the other way in pursuit of that question, because it does not seem to do very much. Therefore, we might argue: why bother doing it? And those who are advocating it might argue that if it does not seem to do very much, why not do it?

However, that is not really what they argue. What they seem to argue is that we have to do this so that we will reduce duplication; we will speed up approvals and we will be able to get shovels in the ground on all these huge projects so critical to the stimulus of the economy.

One of your major conclusions is that this will not really affect any of the projects you are working on now, in any event. Do you see how this act would speed up the development, the implementation of a major project of any kind?

**Mr. Middleton:** Not unless the minister or Governor-in-Council uses the discretion in a way that I have yet to see coming from Transport Canada. Even for a major project — and we are attempting to negotiate something like this with Transport Canada right now, because it is going to be a P3 project and we want to get as much uncertainty out of the way as possible before we start — we could say can we agree on the parameters that you would use to evaluate navigation in this case, and just publish them in advance? We could say here, Mr. P3 proponent, if you adhere to all of these conditions — never obstruct more than one third of the active channel, ensure that the final clearance is five metres, whatever you want it to be — then we can design to that, we can build to that. If we could then assure that it would be fast-tracked as a result, that would give us a great deal of comfort.

**The Chair:** This P3, are you talking public-private partnerships? Do you mean that it would have two Ps, a provincial P and a federal P as the public part?

**Mr. Middleton:** It could well be; we at least want a gentlemen's agreement.

**The Chair:** That there are standards.

**Mr. Middleton:** Yes; and if we can define them in advance, we can do it. To date, it is always a totally reactive system. We put in our application — first, we ask is this navigable? Six months later, they say yes. Then we put in the application, and then some time thereafter, we are told whether it is acceptable or not. Usually, it is acceptable. Usually, there is very little dialogue that happens between those two. It then is sent off to the people in Winnipeg to

**M. Middleton :** Je n'ai pas vu qu'ils envisageaient cela jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur Middleton, je viens de l'Alberta moi aussi et votre exposé m'impressionne beaucoup.

**M. Middleton :** Je me sens tout à fait comme chez moi ici.

**Le sénateur Mitchell :** Vous devriez. Vous avez été très précis, très clair. Je peine à savoir ce que ce projet de loi fait au juste — je crois que nous avons tous éprouvé ce sentiment, de nombreuses façons. Vous semblez avoir le même regard que nous à partir du point de vue inverse : le projet de loi ne semble pas très utile. Nous pourrions donc nous demander à quoi bon l'adopter? Et ceux qui en préconisent l'adoption feraient peut-être valoir que, s'il ne sert pas à grand-chose, pourquoi ne pas l'adopter alors?

Cependant, ce n'est pas vraiment ce qu'ils avancent. Ce qu'ils semblent avancer, c'est que nous devons l'adopter pour réduire le dédoublement; nous allons accélérer le délai d'approbation et nous allons pouvoir ouvrir tous ces chantiers gigantesques, qui prennent tant d'importance pour relancer l'économie.

Une de vos conclusions principales, c'est que cela n'aura pas vraiment d'effet sur les projets auxquels vous travaillez en ce moment, de toute manière. Voyez-vous en quoi une telle loi aurait pour effet d'accélérer la mise au point et la mise en œuvre d'un projet d'envergure de quelque forme que ce soit?

**M. Middleton :** Non, à moins que le ministre ou le gouverneur en conseil utilise le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré d'une façon que je n'ai pas encore vue à Transports Canada. Mais dans le cadre d'un projet d'envergure — et nous essayons de négocier un tel projet avec Transports Canada en ce moment, ce sera un PPP, et nous voulons éliminer au départ la plus grande part d'incertitude possible —, nous pouvons dire : nous nous entendons sur les paramètres d'évaluation de la navigation dans ce cas précis, et il s'agit simplement de publier cela d'avance, n'est-ce pas? Nous pourrions dire : monsieur l'auteur du projet en PPP, si vous souscrivez à toutes les conditions suivantes — de ne jamais bloquer plus du tiers du chenal actif, de veiller à ce que le dégagement final soit de cinq mètres ou je ne sais quoi encore —, nous pouvons concevoir l'ouvrage en fonction de cela, construire l'ouvrage en fonction de cela. S'il était possible alors de s'assurer que ce soit traité en mode accéléré, cela nous rassurerait beaucoup.

**Le président :** Ce PPP, c'est bien un partenariat public-privé? Voulez-vous dire qu'il y aurait deux « P », un « P » provincial et un « P » fédéral pour présenter la partie publique?

**M. Middleton :** Ça se pourrait très bien; tout au moins, il y aurait un engagement d'honneur.

**Le président :** Pour dire qu'il y a des normes.

**M. Middleton :** Oui; et s'il était possible de les définir d'avance, nous pourrions aller de l'avant. Jusqu'à maintenant, le système a été entièrement réactif. Nous présentons notre demande en posant d'abord la question suivante : est-ce navigable? Six mois plus tard, ils répondent. Oui. Puis, nous inscrivons cela dans la demande et, après un certain temps, on nous dit si c'est acceptable ou non. Habituellement, c'est acceptable. Habituellement, il y a

do the CEAA screening on it, and I do not think there is any communication between the people in Edmonton and those in Winnipeg. There certainly is not between the people in Winnipeg and ourselves on this to speak to how that process works. Then it all gets done and we get our approval. This is what one looks like, if you have not read one.

**The Chair:** Is that part of your brief or is it filed?

**Mr. Middleton:** It has not been, and I hesitate because I heard the discussion about French and English. We only receive them in English. This is the Navigable Waters Protection Act approval for modification of the weir in the city of Calgary. I have 10 copies.

**The Chair:** Do you have one for all of us?

**Mr. Middleton:** No, I did not know how many people there would be.

**Senator Mitchell:** In a sense, the one place where this might be utilized to reduce overlap and duplication is on bigger projects. I also think that what you are suggesting is that on bigger projects, you will not get around doing environmental assessment studies — federal, provincial or both — in any event, so that it is not the NWPA initiative that is really what delays a project, if it is delayed at all. I do not necessarily agree that it is a delay, but it is the environmental assessments that lengthen the process, in any event.

**Mr. Middleton:** That is not always the case. In the case of one of our P3s — I am talking about one of the ring road projects that most of you Albertans should be aware of — in one case, we are crossing the North Saskatchewan River and in another case the Bow River — or the Elbow River, as the case may be. They are big rivers. We will say that they are navigable; we know that. However, because we have triggered federal involvement or perceived federal involvement early on, we have already undertaken the environmental studies for these, and had a measure of review of these, both provincially and by our federal colleagues. The broad strokes are there, but we still must go through the process of the individual approvals for the components of the project.

The big one will be on the Saskatchewan River bridge crossing. That is one of the ones we are trying to negotiate because, albeit you may have done all this environmental stuff in advance and the CEAA portion of it may be clean, you still need to go through the formal application for each piece of the project that has another federal trigger.

très peu de dialogue entre les deux parties. Le dossier est alors envoyé aux gens de Winnipeg, qui s'occupent de l'examen préalable prévu dans la LCEE, et je ne crois pas qu'il y ait de communication entre les gens d'Edmonton et les gens de Winnipeg. Il n'y en a certainement pas entre les gens de Winnipeg et nous, de notre côté, sur ce point — pour que vous sachiez comment ça fonctionne. Puis, le travail en question se fait, et nous sommes avisés du fait que notre projet est approuvé. Voici à quoi ça ressemble, si vous n'avez jamais lu cela.

**Le président :** Le document fait-il partie de votre mémoire ou l'avez-vous déposé en bonne et due forme?

**M. Middleton :** Je ne l'ai pas déposé et j'hésite à le faire parce que j'ai entendu parler de documents en français et en anglais. Nous ne les recevons qu'en anglais. C'est l'approbation de la modification du barrage qu'il y a à Calgary, délivrée sous le régime de la Loi sur la protection des eaux navigables. J'en ai dix copies.

**Le président :** En avez-vous une pour chacun d'entre nous?

**M. Middleton :** Non, je ne savais pas combien de gens il y aurait.

**Le sénateur Mitchell :** D'une certaine façon, le seul cas où ça servirait peut-être à réduire le chevauchement et le double emploi, c'est celui des projets de grande envergure. Je crois que vous laissez aussi entendre que, pour les projets de grande envergure, on ne pourra se soustraire aux études relevant de l'évaluation environnementale — fédérale, provinciale, sinon les deux — de toute manière; ce n'est donc pas l'examen associé à la LPEN qui retarde vraiment un projet, si tant est que le projet soit retardé. Je ne suis pas forcément d'accord pour dire qu'il y a là un retard, mais, quoi qu'il en soit, ce sont les évaluations environnementales qui font que c'est plus long.

**M. Middleton :** Ce n'est pas toujours le cas. Pour un de nos projets en PPP, je parle d'un des projets de voies de contournement que vous devriez connaître pour la plupart, vous, Albertains... Dans un cas, nous traversons la rivière Saskatchewan-Nord, dans un autre, la rivière Bow — ou la rivière Elbow, selon le cas. Ce sont de grandes rivières. Nous allons dire qu'elles sont navigables; nous savons qu'elles le sont. Cependant, comme notre projet déclenche la participation du gouvernement fédéral ou la possibilité d'une participation dès le départ, nous avons déjà entrepris les études environnementales nécessaires et les avons fait examiner dans une certaine mesure par nos collègues provinciaux et fédéraux. Les grandes lignes sont là, mais nous allons quand même devoir faire approuver chacun des éléments du projet.

Le grand aménagement sera celui du pont au-dessus de la rivière Saskatchewan. C'est un de ceux où nous essayons de négocier : même si vous vous êtes pliés d'avance à toutes les règles environnementales voulues et que l'élément LCEE est réglé, il faut encore demander dans les formes l'approbation de chacun des éléments du projet qui comporte un élément déclencheur du côté fédéral.

**Senator Lang:** What are we talking about in terms of time when we talk about this trigger? What we are talking about is time. Is it a six-month delay after you have done this, or three months, or what would it be?

**Mr. Middleton:** The one I just handed to you took us two and a half years to receive.

**Senator Mitchell:** On the NWPA. How long did it take you to get the environmental assessment?

**Mr. Middleton:** It was done well in advance of that.

**Senator Mitchell:** Why not do the NWPA in advance, too?

**Mr. Middleton:** They will not let us submit until we have drawings to a certain stage.

**Senator Mitchell:** Will this act change that?

**Mr. Middleton:** No.

**Senator Mitchell:** It is not addressing the problems that ultimately would create any delays. I do not get this piece of legislation. I just do not understand why they argue, first, that it will speed up major projects when, on the other hand, they seem to argue that it will not apply to major projects or will not overcome the obstacles that delay the projects anyway.

**Senator Spivak:** The minister can exempt a major project from the NWPA or from the Environmental Assessment Act.

**Senator McCoy:** The \$10-million reference in environmental exemptions is the Minister of the Environment under the Canadian Environmental Assessment Act. Minister Prentice declared that exemption, which goes across the board. As well, there are broader discretions under the Navigable Waters Protection Act which we are discussing with Mr. Middleton.

**The Chair:** We are making Senator Spivak uncomfortable.

**Senator Spivak:** No.

**Senator McCoy:** I have a supplemental. Let me be sure that I understand correctly. You do not know what standards the navigable waters protection program will apply to one of your projects. They will not give, and never have given you standards to work against?

**Mr. Middleton:** That is correct.

**Senator McCoy:** It is a black hole into which you throw your application.

**Mr. Middleton:** There is a rule of thumb on culverts, which is the one metre by two metre navigation window, but that is the only one. On major projects, we have repeatedly asked and been repeatedly told that they need to look at them individually.

**Le sénateur Lang :** De quel délai parle-t-on, en rapport avec cet élément déclencheur? Le temps nous intéresse. Est-ce un délai de six mois commençant après les démarches que vous avez décrites, sinon de trois mois ou je ne sais quoi encore?

**M. Middleton :** Pour obtenir l'approbation que je viens de vous remettre, il a fallu attendre deux ans et demi.

**Le sénateur Mitchell :** Pour la LPEN. Combien de temps vous a-t-il fallu pour l'évaluation environnementale?

**M. Middleton :** Ça c'est fait bien avant cela.

**Le sénateur Mitchell :** Pourquoi ne pas faire l'examen associé à la LPEN d'avance aussi?

**M. Middleton :** On ne nous permet pas de présenter une demande avant que les dessins en soient rendus à un certain point.

**Le sénateur Mitchell :** La loi que nous envisageons d'adopter changera-t-elle cela?

**M. Middleton :** Non.

**Le sénateur Mitchell :** Elle ne traite pas des problèmes qui créeraient des retards au bout du compte. Je ne comprends pas ce projet de loi. Je n'arrive tout simplement pas à comprendre pourquoi ces gens-là affirment, d'abord, que les projets d'envergure seront traités en accéléré, alors que, d'autre part, ils semblent affirmer que ça ne s'appliquera pas aux projets d'envergure ou que ça ne fera rien pour éliminer les obstacles qui retardent les projets de toute façon.

**Le sénateur Spivak :** Le ministre peut exempter un projet d'envergure de la LPEN ou de la Loi sur l'évaluation environnementale.

**Le sénateur McCoy :** La somme de 10 millions de dollars mentionnée dans les exemptions d'un point de vue environnemental renvoie au ministre de l'Environnement sous le régime de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Le ministre Prentice a déclaré que de tels projets seraient exemptés, de façon universelle. De même, la Loi sur la protection des eaux navigables comporte des éléments discrétionnaires relativement plus vastes, dont nous discutons avec M. Middleton.

**Le président :** Nous mettons le sénateur Spivak mal à l'aise.

**Le sénateur Spivak :** Non.

**Le sénateur McCoy :** J'ai une question de suivi. Je veux être sûr de bien comprendre. Vous ne savez pas quelles normes les responsables du programme de protection des eaux navigables vont appliquer à un de vos projets? Ils ne vous les donnent pas de normes en référence, ils ne l'ont jamais fait?

**M. Middleton :** C'est cela.

**Le sénateur McCoy :** C'est un trou noir dans lequel vous lancez votre demande.

**M. Middleton :** Il y a une règle d'or pour ce qui est des ponceaux : c'est un mètre sur deux mètres pour la navigation, mais c'est la seule norme. Pour les projets d'envergure, nous l'avons demandé maintes fois, les gens là-bas me l'ont dit maintes fois : ils doivent les examiner un à un.

**Senator McCoy:** The agreement that you are seeking on this PPP project, they have not yet approved your request for pre-project approval standards setting?

**Mr. Middleton:** We have agreed to show them what this might look like, and then we will see what they say about it.

**Senator Lang:** On the question of class of work, would it be your opinion that this committee should consider recommending that they take a classification of work and describe it to give you the framework within which to work on a major construction project? In that way, you will know what you have to build and it would give much more reason for the act.

**Mr. Middleton:** Absolutely.

**Senator Banks:** I have a question in respect of this document.

**The Chair:** I will hear Senator Milne first.

**Senator Milne:** What would be the minimum size, in your best guess, of a waterway that would not be considered a waste of time by either you or the federal government, or more work on the fed's desk?

**Mr. Middleton:** If I may, I will make an undertaking to forward to this committee the criteria that we use when doing the mapping. I would be responding off the top of my head otherwise, and I fear I might say something wrong.

**Senator Milne:** We forgive that quite readily here.

When we had the parliamentary secretary before us last week, who is from your province, he described to us a new bridge that is being proposed in his hometown. Are you familiar with that project?

**The Chair:** It is in Fort McMurray.

**Mr. Middleton:** Yes, we are very familiar with that project.

**Senator Milne:** Will it require screening under the NWPA?

**Mr. Middleton:** Oh, yes.

**Senator Milne:** You said that the approval for the weir in Calgary took two and a half years. Could you estimate the delay in the final construction of this bridge?

**Mr. Middleton:** The bridge is under construction. It took about two years to get approval under NWPA.

**Senator Milne:** Would that bridge be exempted by the minister now that Bill C-10 is law?

**Mr. Middleton:** It would not be automatically exempted, based on anything I have seen to date.

**Le sénateur McCoy :** En ce qui a trait à l'entente que vous cherchez à conclure pour réaliser ce projet en formule PPP, on n'a toujours pas répondu à votre demande d'approbation des normes du projet préliminaire?

**M. Middleton :** Nous avons accepté de leur montrer à quoi le projet pourrait ressembler, et nous attendons de recevoir des commentaires.

**Le sénateur Lang :** En ce qui concerne la question des catégories d'ouvrage, êtes-vous d'avis que notre comité devrait envisager de recommander qu'on vous fournisse une description d'une catégorie d'ouvrage pour que vous puissiez disposer d'un cadre de travail pour les projets de construction majeurs? De cette façon, vous sauriez ce qui peut être construit, et le projet serait d'autant plus justifié.

**M. Middleton :** Tout à fait.

**Le sénateur Banks :** J'ai une question à poser à propos de ce document.

**Le président :** Je donne d'abord la parole au sénateur Milne.

**Le sénateur Milne :** À votre avis, quelle est la taille minimale qu'un cours d'eau doit avoir pour que le gouvernement fédéral ou vous-même considériez qu'il est digne d'être pris en considération et qu'il ne représente pas simplement du travail supplémentaire?

**M. Middleton :** Si vous le permettez, je m'engage à transmettre ultérieurement au comité la liste des critères que nous utilisons au moment d'effectuer la cartographie. Autrement, ma réponse serait très approximative, et je crains de dire n'importe quoi.

**Le sénateur Milne :** Nous pardonnons avec empressement ici.

La semaine dernière, nous avons reçu le secrétaire parlementaire, qui est de la même province que vous, et il nous a décrit un projet de construction de pont dans votre ville. Êtes-vous au courant du projet?

**Le président :** Cela se déroulera à Fort McMurray.

**M. Middleton :** Oui, nous sommes bien au courant de ce projet.

**Le sénateur Milne :** Ce projet devra-t-il faire l'objet d'un examen préalable aux termes de la LPEN?

**M. Middleton :** Oh, oui.

**Le sénateur Milne :** Vous avez indiqué que le processus d'approbation pour la construction du barrage à Calgary avait duré deux ans et demi. D'après vous, dans combien de temps la construction du pont sera-t-elle parachevée?

**M. Middleton :** Le pont est en construction. Il a fallu attendre deux ans environ pour que le projet soit approuvé aux termes de la LPEN.

**Le sénateur Milne :** À présent, compte tenu de l'adoption du projet de loi C-10, ce pont pourrait-il faire l'objet d'une exemption ministérielle?

**M. Middleton :** D'après ce que j'ai pu observer jusqu'à maintenant, ce projet ne ferait pas automatiquement l'objet d'une exemption.

**Senator Milne:** At this time, you have no idea and no way of knowing?

**Mr. Middleton:** No one has given me any indication that it would be exempted. I know only about the kinds of ideas that Transport Canada was floating previously; and it would not have been exempted.

To go back to what Senator Mitchell was saying, I have seen the whole rationale for the changes they are proposing. "Let us get some of the small stuff off our desks so we can spend more time on the big stuff." I do not have a great deal of confidence that it will make a big difference.

**Senator Milne:** Could this new process, which is to be proposed by the minister and that will not fall under any kind of parliamentary oversight whatsoever, save you time?

**Mr. Middleton:** It could save time, but there is no guarantee that it will.

**Senator Milne:** No guarantees.

**Senator Banks:** The document in the record is an approval to Parks Foundation Calgary from Transport Canada under the NWPA for the reconstruction of one of the three weirs in the Bow River in downtown Calgary.

**Mr. Middleton:** Correct.

**Senator Banks:** I point out that it does not simply approve the project. It says that the project can proceed subject to certain conditions.

**Mr. Middleton:** There are seven or eight conditions.

**Senator Banks:** Someone looked at it and determined the conditions.

**Mr. Middleton:** I have to say that a number of the conditions repeated some of the things that we were proposing to do. For example, Appendix A refers to a map that we sent to them, and they attached it and sent it back.

**Senator Banks:** I like Senator Lang's idea of telling people up front.

**Senator McCoy:** We could explore that more. If we had a little more time, we might invite you to comment further along this line. Likely there are generally accepted standards in your field, as there are in law, accounting, engineering, construction, and navigation, that address the various issues that we are concerned about. You are nodding so you agree with that. Do your approvals generally follow the same standard time after time?

**Le sénateur Milne :** À ce moment-ci, vous n'en avez aucune idée et n'avez aucun moyen de le savoir?

**M. Middleton :** Je n'ai reçu aucune information selon laquelle il pourrait être exempté. Je peux seulement me fier aux propos tenus précédemment par Transports Canada, et en déduire que le projet n'aurait pas fait l'objet d'une exemption.

Pour revenir à ce que disait le sénateur Mitchell, j'ai été informé de la raison d'être des modifications proposées. Pour l'essentiel, le gouvernement ne veut plus perdre de temps à s'occuper des petits cours d'eau pour s'occuper davantage des projets d'envergure. J'ai bien peur que cela n'aura pas une grande incidence sur le cours des choses.

**Le sénateur Milne :** Ce nouveau processus, qui doit être proposé par le ministre et qui ne fera pas l'objet de quelque contrôle parlementaire que ce soit, vous permettra-t-il de gagner du temps?

**M. Middleton :** C'est possible, mais ce n'est pas certain.

**Le sénateur Milne :** Ce n'est pas certain.

**Le sénateur Banks :** Le document versé au dossier est une autorisation accordée par Transports Canada aux termes de la LPEN à Parks Foundation Calgary pour la reconstruction de l'un des trois barrages de la rivière Bow, au centre-ville de Calgary.

**M. Middleton :** C'est exact.

**Le sénateur Banks :** Je souligne qu'il ne s'agit pas d'une approbation pure et simple du projet. Il est indiqué que le projet est assujéti à certaines conditions.

**M. Middleton :** Il y a sept ou huit conditions.

**Le sénateur Banks :** Quelqu'un a examiné le projet et a fixé les conditions.

**M. Middleton :** Je dois signaler qu'un certain nombre de conditions étaient de même nature que certaines choses que nous proposons de faire. Par exemple, l'annexe A concerne une carte que nous leur avons envoyée. Ils l'ont jointe au document et nous l'ont renvoyée.

**Le sénateur Banks :** Je suis d'accord avec l'idée du sénateur Lang selon laquelle il faudrait informer les gens dès le stade initial.

**Le sénateur McCoy :** C'est une idée qu'il faudrait examiner de façon plus approfondie. Si nous n'avions aucune contrainte de temps, nous vous inviterions à formuler des commentaires supplémentaires à ce sujet. Dans votre domaine, il existe vraisemblablement des normes généralement reconnues portant sur les divers problèmes qui nous préoccupent, comme c'est le cas dans d'autres domaines comme le droit, la comptabilité, l'ingénierie, la construction ou la navigation. Vous me faites signe que oui. En règle générale, est-ce que les approbations que vous accordez sont assujetties, d'une fois à l'autre, aux mêmes normes?

**Mr. Middleton:** Yes. They thought I was being facetious but many of my regulatory agencies suggested having a write-your-own-approval system that I could read over and sign it off. I have seen more of them than most of their staff have seen.

**Senator McCoy:** It is with all due respect to the public interest that the suggestion of Senator Lang, Senator Mitchell, Senator Banks and Senator Milne is feasible. You could have a set of criteria that you would work toward, although specific cases might have exceptions, so that you would know what you were working towards?

**Mr. Middleton:** Yes, and sometimes the files get lost.

**The Chair:** At times, the files are closed.

**Senator Peterson:** We seem to have our witnesses in the wrong order here. Would it be possible to have a sufficiently high enough government official come here to answer this question? It is pretty basic. We are saying that we did this and it does not work. I think it is a good idea.

**The Chair:** You need a brief question to the steering committee, then. We will take it under advisement.

**Senator Spivak:** It is all very well to say that you have standards for this and for that, and so on, but changes due to climate change go on all the time, whether or not the fish are out of there. You should not throw out the baby with the bathwater. This sort of one-size-fits-all idea may not be as wonderful as you say it is. What is your answer to that?

**Mr. Middleton:** A partial answer to that is contained in some of the amendments that they did put in as safeguards, which are reinforced and say "Due to changing circumstances, or the state of the structure, or whatever, we might tell you to change that or to get it out of there."

**Senator Spivak:** So you would not be as quick as you think you might be?

**The Chair:** I want to thank you, Senator Spivak, for making that point.

Sir, I would like to thank you very much. We are very fortunate to have had the benefit of your many years of experience in this area. I would like to explore with you some of your obvious other interests in life, which seems to be landscape gardening. The fact that you were able to cover your flowers up last night before coming down here is something that is dear to my heart. Thank you very much.

We have with us now some very distinguished representatives of our Aboriginal community. We are privileged to have you four gentlemen with us this evening.

**M. Middleton :** Oui. Sans vouloir être facétieux, je précise que bon nombre des organismes de réglementation qui sont sous ma direction ont suggéré de mettre en place un système de lettres d'approbation prérédigées que je n'aurais qu'à survoler et à signer. Je connais mieux ce genre de document que la plupart des employés de ces organismes.

**Le sénateur McCoy :** Dans le respect de l'intérêt public, il convient de souligner que la suggestion des sénateurs Lang, Mitchell, Banks et Milne est réaliste. Vous pourriez disposer d'une liste de critères qui encadreraient votre travail, et qui pourraient prévoir des exceptions dans des cas précis, de manière à imprimer une direction à votre travail.

**M. Middleton :** Oui, parfois, les dossiers se perdent.

**Le président :** Parfois, les dossiers sont clos.

**Le sénateur Peterson :** Il semble que nous n'avons pas reçu nos témoins dans un ordre judicieux. Serait-il possible qu'un fonctionnaire occupant un poste suffisamment élevé dans la hiérarchie se présente devant nous et réponde à cette question? Il s'agit d'une question assez simple. Nous disons que nous avons fait cela et que cela ne fonctionne pas. Je pense que ce serait une bonne idée.

**Le président :** Vous devrez alors poser une brève question au comité directeur. Nous allons prendre la question en délibéré.

**Le sénateur Spivak :** C'est bien beau de dire que vous avez des normes pour ceci et des normes pour cela, mais les changements climatiques continueront d'avoir des conséquences, qu'il reste des poissons ou non dans le cours d'eau. Vous ne devriez pas jeter le bébé avec l'eau du bain. La solution universelle que vous évoquez n'est peut-être pas une idée aussi bonne que vous le croyez. Qu'avez-vous à répondre à cela?

**M. Middleton :** Quelques-uns des amendements qui ont été adoptés à titre de dispositions de sauvegarde fournissent une partie de la réponse. Pour l'essentiel, on y indique qu'en raison du caractère évolutif des circonstances, ou selon l'état de la structure, ou d'autres raisons de la sorte, des modifications de l'ouvrage pourraient être exigées, voire même son retrait.

**Le sénateur Spivak :** Vous ne pourrez donc pas agir aussi rapidement que vous le pensez?

**Le président :** Sénateur Spivak, je vous remercie de votre observation.

Monsieur, je vous remercie infiniment. Nous sommes très chanceux d'avoir pu bénéficier de votre très vaste expérience dans le domaine. J'aimerais bien discuter avec vous d'un autre de vos centres d'intérêt, à savoir l'aménagement paysager. Le fait que vous ayez été en mesure de vous occuper de couvrir vos fleurs hier soir, avant de venir ici, m'attendrit au plus haut point. Merci beaucoup.

Nous allons maintenant entendre quelques très éminents représentants de notre collectivité autochtone. Messieurs, nous sommes très privilégiés de vous recevoir tous les quatre à notre réunion d'aujourd'hui.

We have next, from the Assembly of First Nations, Mr. Bob Watts, CEO; and Mr. Stuart Wuttke, Assistant Director, Environmental Stewardship. From the Association of Iroquois and Allied Indians, we have Deputy Grand Chief Chris McCormick; and from the Nishnawbe Aski Nation, Mr. Terry Wilson, Forestry Coordinator.

Gentlemen, you are here as a panel. I gather some of you might wish to make a statement and then we will engage in a dialogue with the senators. Some of you have experience before Senate committees, but if you have any questions or if you want to voice any discomfort that you may have with the process, let me know. Otherwise I will ask you, Mr. McCormick, to proceed. It would be Chief McCormick.

**Deputy Grand Chief Chris McCormick, Association of Iroquois and Allied Indians:** I have one question. I am not sure of the allotted time.

**The Chair:** I had understood that you had a flight that was boarding at 8:30. I thought that if we went for an hour, until 8:10, we would cover off the ground, if that works for you. One or two of our colleagues must leave a little earlier, but those of us who remain will be focused and interested.

Over to you, Deputy Grand Chief McCormick.

**Mr. McCormick:** I would like to apologize to our French-speaking people that we do not have the presentation in French. Our association does not have the capacity or resources to be able to do that.

I want to put on the record that for First Nations people, water is not just a commodity. For us, water has a spirit; it is part of our spiritual and traditional way of living. Under natural law, everyone must drink water to survive.

The Association of Iroquois and Allied Indians has not had any consultation on this bill. Our association is primarily a political organization, and we represent our member nations in any consultation with any level of government. The association presently represents eight member nations with a membership of about 20,000 people. The member nations include Batchewana, Delaware, Caldwell, Hiawatha-Mississaugas of Rice Lake, Mississaugas of New Credit, the Mohawks of Bay of Quinte-Tyendinaga, Oneida Nation of the Thames and the Wahta Mohawks.

Our treaties, for all purposes, are riparian; that is, our people could not have hunted and fished without flowing waters or a body of water that would sustain the fish and other forms of life. Canada's treaty relations vary with the member nations of the Association of Iroquois and Allied Indians. Within

Nous accueillons, de l'Assemblée des Premières nations, M. Bob Watts, chef de la direction, et M. Stuart Wuttke, directeur adjoint, Gestion de l'environnement. Nous accueillons également M. Chris McCormick, grand chef adjoint de l'Association des Iroquois et des Indiens unis, et M. Terry Wilson, coordinateur de la foresterie de la nation Nishnawbe Aski.

Messieurs, vous êtes ici pour participer à une discussion en table ronde. Je suppose que certains d'entre vous souhaitent faire une déclaration. Nous vous en donnerons l'occasion, puis nous entreprendrons ensuite une discussion avec les sénateurs. Quelques-uns d'entre vous ont déjà participé à une réunion d'un comité sénatorial, mais si vous avez des questions ou si notre façon de procéder vous gêne de quelque façon que ce soit, n'hésitez pas à me le signaler. Je vais vous demander, monsieur McCormick, de bien vouloir commencer. Je devrais plutôt dire chef McCormick.

**Le grand chef adjoint Chris McCormick, Association des Iroquois et des Indiens unis :** J'ai une question à poser. Combien de temps nous est alloué?

**Le président :** J'ai cru comprendre que vous aviez un avion à prendre. Comme votre embarquement est à 20 h 30, je me suis dit que nous pourrions discuter pendant une heure, jusqu'à 20 h 10. Cela nous permettrait de faire le tour du sujet, si cela vous convient. Il y a un ou deux de vos collègues qui doivent nous quitter un peu plus tôt, mais ceux qui resteront avec nous ne seront pas déçus.

La parole est à vous, grand chef adjoint McCormick.

**M. McCormick :** Je tiens à présenter mes excuses aux francophones, car nous n'avons pas fait traduire notre exposé en français. Notre association ne dispose pas des capacités ni des ressources qui lui auraient permis de le faire.

Aux fins du compte rendu, je tiens à signaler que, pour les Premières nations, l'eau n'est pas une marchandise. Pour nous, l'eau est dotée d'un esprit — elle fait partie de notre vie spirituelle et de notre mode de vie traditionnel. Selon les lois de la nature, tout le monde doit boire de l'eau pour survivre.

L'Association des Iroquois et des Indiens unis n'a tenu aucune consultation à propos du projet de loi en question. Notre association est d'abord et avant tout une organisation politique, et nous représentons nos membres dans le cadre de toute consultation à quelque échelon de gouvernement que ce soit. Notre association, qui compte environ 20 000 membres, regroupe actuellement les huit premières nations suivantes : La Première nation Batchewana, la Première nation Delaware, la Première nation Caldwell, la Première nation Hiawatha-Mississaugas de Rice Lake, la Première nation des Mississaugas de New Credit, la Première nation Mohawk de Bay of Quinte-Tyendinaga, la Première nation Oneida Nation of the Thames et la Première nation Wahta Mohawks.

À toutes fins utiles, nos traités nous confèrent des droits riverains — en d'autres termes, nous ne pouvons chasser ou pêcher des animaux se trouvant à proximité d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau pouvant assurer la pérennité de ces animaux et des autres formes de vie. Les relations découlant des traités que le

our membership, it includes the Robinson Huron Treaty of 1850, the Pennefather Treaty of 1859, the 1790 Treaty, the Toronto Purchase, the Upper Canada Treaties Area 1, the Upper Canada Treaties Area 2, the Silver Chain Covenant and the Williams Treaty.

Within the Robinson Huron Treaty and the Williams Treaty, First Nations people have common law riparian right to water. Given their approximate relationship to the water, the arbitrary diminishing of the water flow and quality directly impacts rights encompassed in the treaties. The Supreme Court will no doubt be examining navigable waters in relation to Aboriginal title.

The Association of Iroquois and Allied Indians is committed to protecting, defending and enhancing the inherent rights of the member Nations while creating mutual respect and understanding among and between the member Nations.

First Nations water rights stem from our status as sovereign rights and our Aboriginal and treaty rights. We are concerned with both the nature of the proposed changes to this act, the Navigable Waters Protection Act, and the process of review that has been conducted so far. Changes to the act include amendments to the definitions of navigable waters and works.

The existing definition of navigable waters in the Navigable Waters Protection Act should be maintained during the current revision process so that it continues to uphold the integrity of the original definition, which includes any waters in which one can float a canoe. To amend the definition to exclude minor waters will impose an unacceptable infringement on First Nations rights to navigation in their traditional territories. Changes need to be made in partnership with First Nations from start to finish.

Canada became a confederation in 1867. Fifteen years later, the Navigable Waters Protection Act of 1882 was established, emphasizing the value of protecting navigable waterways. First Nations people navigated waterways on Turtle Island pre-confederation. Early 18th century commercial interests demanded that Europeans venture deeper into the North American continent, where they discovered extensive Aboriginal trade networks already in place along established canoe routes.

Canada's Navigable Waters Protection Act has stood the test of time in relation to protecting the waterways that accommodate the Aboriginal right to navigation. There is a need for a thorough

Canada entretient avec les Premières nations membres de l'Association des Iroquois et des Indiens unis varient d'une Première nation à l'autre. Les Premières nations membres de notre association sont visées par un certain nombre de traités, notamment le traité Robinson-Huron de 1850, le traité Pennefather de 1859, le traité de 1790, l'achat de Toronto, les territoires 1 et 2 visés par les traités du Haut-Canada, le pacte dit « Silver Chain » et le traité Williams.

Le droit de riverain d'accès à l'eau est un droit issu de la common law reconnu par le traité Robinson-Huron et le traité Williams. Compte tenu de la relation étroite qu'entretiennent les peuples autochtones avec l'eau, la réduction arbitraire du débit et de la qualité de l'eau porte directement atteinte aux droits découlant des traités. Sans aucun doute, la Cour suprême se penchera sur la question des eaux navigables en relation avec le titre autochtone.

L'Association des Iroquois et des Indiens unis s'est engagée à protéger, à défendre et à renforcer les droits intrinsèques de ses Premières nations membres, tout en favorisant l'établissement de relations fondées sur le respect mutuel et la compréhension entre ces dernières.

Les droits des Premières nations en matière d'eau découlent des droits souverains qui leur ont été reconnus, des droits conférés aux Autochtones et des droits découlant des traités. Nous sommes préoccupés à la fois par la nature des modifications proposées de la Loi sur la protection des eaux navigables et par le processus d'examen qui a été mené jusqu'à présent. Parmi les modifications qui ont été apportées à la loi, j'aimerais me pencher plus particulièrement sur la modification de la définition d'« eaux navigables » et de celle d'« ouvrage ».

À l'issue du présent processus de révision, il devrait être conclu que la définition d'« eaux navigables » énoncée dans la Loi sur la protection des eaux navigables doit être maintenue de manière à ce que l'intégrité de la définition originale soit conservée, notamment le passage qui indique qu'un cours d'eau navigable est un cours d'eau sur lequel il est possible de faire flotter un canoë. L'exclusion des eaux secondaires de la définition constitue une transgression inacceptable des droits de navigation des Premières nations sur leurs terres ancestrales. Toute modification doit faire intervenir un processus de consultations auxquelles les Premières nations doivent participer du début à la fin.

Le Canada est devenu une confédération en 1867. Quinze ans plus tard, la Loi sur la protection des eaux navigables de 1882 a été adoptée. Cette loi mettait l'accent sur l'importance de protéger les cours d'eau navigables. Avant la Confédération, les Premières nations naviguaient sur les cours d'eau de Turtle Island. Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, des intérêts commerciaux ont poussé les Européens à s'aventurer plus profondément à l'intérieur du continent nord-américain. Ils ont découvert que les Autochtones avaient mis en place de vastes réseaux commerciaux le long des parcours canotables utilisés depuis longtemps.

Au fil du temps, la Loi sur la protection des eaux navigables du Canada a prouvé son efficacité en ce qui concerne la protection des cours d'eau sur lesquels les Autochtones exercent leur droit de



review by all those affected to bring the act independently into the modern era prior to any finalization of the new proposed amendments.

Unfortunately, the path to the Navigable Waters Protection Act receiving Royal Assent through the passage of Bill C-10, the Budget Implementation Act, has been void of meaningful consultation with First Nations people. First Nations people have a legal right to be consulted on amendments to the Navigable Waters Protection Act. The new amended NWPAA allows individuals and agencies to proceed with projects, provided they obtain approval from the minister, that substantially interfere with the Aboriginal right to navigation and its derivatives. This is not acceptable.

When Bill C-10 received Royal Assent, the Navigable Waters Protection Act is embedded within that legislation. The AIAI sees appropriate environmental assessment protection regulation as an exhaustive measure ensuring accommodation, thereby reducing the potential for burdensome discourse. Environmental assessments are established processes that are case-specific, a requirement for making reliable decisions.

In terms of aboriginal and treaty rights, the Supreme Court has made a number of decisions in recognition of Aboriginal and treaty rights and the processes required to ensure the protection of these rights in such cases. I will not go into all of them, but I just want to share some of the dispositions that were handed down.

In *Nowegijick v. The Queen*, the Supreme Court said that:

Treaties and statutes relating to Indians should be liberally construed and doubtful expressions resolved in favour of the Indians.

The *Sparrow* case established that there was a duty to consult.

In other words, federal power must be reconciled with federal duty and the best way to achieve that reconciliation is to demand the justification of any government regulation that infringes upon or denies Aboriginal rights.

In *Gladstone and Delgamuukw v. British Columbia*:

... the legal rights of the Indian people will have to be accommodated within our total society by political compromises and accommodations based in the first instance on negotiation and agreement and ultimately in accordance with the sovereign will of the community as a whole.

navigation. Avant que les nouveaux amendements proposés pour moderniser la loi ne soient adoptés, il est nécessaire que toutes les parties concernées procèdent à un examen exhaustif de ces amendements.

Malheureusement, dans le cadre du processus qui a mené à l'adoption du projet de loi C-10 et de la Loi d'exécution du budget à la sanction royale accordée à la Loi sur la protection des eaux navigables, aucune consultation véritable n'a été menée auprès des Premières nations. Le droit des Premières nations à être consultées dans le cadre du processus de modification de la Loi sur la protection des eaux navigables est un droit reconnu par la loi. Selon la version modifiée de la LPEN, les particuliers et les organismes peuvent, sur approbation du ministre, entreprendre des projets qui compromettent sérieusement le droit de navigation des Autochtones et les droits qui en découlent. Cela est inacceptable.

Les modifications de la Loi sur la protection des eaux navigables étaient une composante du projet de loi C-10, qui a reçu la sanction royale. L'Association des Iroquois et des Indiens unis considère que la mise en place d'une réglementation adéquate en matière de protection et d'évaluations environnementales constituerait une mesure exhaustive qui permettrait d'en arriver à un arrangement et d'éviter possiblement le recours à un processus coûteux. Les évaluations environnementales sont effectuées dans le cadre d'un processus établi et se rapportent à des cas particuliers. De telles évaluations sont la condition nécessaire d'une décision fiable.

La Cour suprême du Canada a rendu un certain nombre de décisions dans lesquelles elle reconnaît les droits ancestraux et issus de traités et les processus requis pour assurer la protection de ces droits dans des cas comme celui qui nous occupe actuellement. Je ne vous présenterai pas une liste exhaustive de ces décisions, mais je tiens à vous communiquer des extraits de quelques décisions qui ont été rendues.

Dans *Nowegijick c. La Reine*, la Cour suprême a déclaré ce qui suit :

Les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et toute ambiguïté doit profiter à ceux-ci.

Dans *Sparrow*, l'obligation de consulter a été établie.

En d'autres termes, le pouvoir fédéral doit être concilié avec l'obligation fédérale et la meilleure façon d'y parvenir est d'exiger la justification de tout règlement gouvernemental qui porte atteinte à des droits ancestraux.

Les décisions *Gladstone* et *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* énoncent le principe suivant :

[...] il faudra donc tenir compte des droits reconnus par la loi aux Indiens au sein de l'ensemble de la société, au moyen de compromis politiques et de mesures d'adaptation qui seront fondés, au départ, sur la négociation d'accords, et qui devront, en dernière analyse, être conformes à la volonté souveraine de la collectivité tout entière.

In *Haida Nation v. British Columbia*:

The government's duty to consult with Aboriginal peoples and accommodate their interests is grounded in the principle of the honour of the Crown. . . the Crown, acting honourable, cannot cavalierly run roughshod over Aboriginal interests. . .

Further:

. . . the duty arises when the Crown has knowledge, real or constructive, of the potential existence of the Aboriginal right or title and contemplates conduct that might adversely affect it.

Based on today's presentation, the Crown now has such knowledge.

In *Taku River and Tlingit First Nation v. British Columbia*:

The Crown's duty to consult and accommodate Aboriginal peoples . . . is grounded in the principle of the honour of the Crown, which derives from the Crown's assertion of sovereignty in the face of prior Aboriginal occupation.

The cases go on, and I think there have been dispositions from the court that show there is an obligation for this government to consult with First Nations people.

Based on those court cases, will this bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs? I think that it warrants such a referral.

We have recommendations from our association. First, the Navigable Waters Protection Act should be separated from the Budget Implementation Act of 2009. The Crown needs to demonstrate transparency to ensure accountability. There is a need for avenues of process for addressing impacts on Aboriginal and treaty rights.

Second, reinstate the definition of "navigable waters" to include "minor waters." The term "minor waters" needs to be defined based on a consultative input with First Nations.

Third, reinstate the definition of "work" to explicitly include "minor works." It was not necessary to exclude minor works, given that ministerial approval is justified for "substantial interference in navigation." As a result, all "works" would be protected. The minister's discretion would be removed in relation to "bridge, boom, dam and causeway" obstacles.

Voici un extrait de la décision *Nation haïda c. Colombie-Britannique* :

L'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs intérêts découle du principe de l'honneur de la Couronne [...] cette dernière, si elle entend agir honorablement, ne peut traiter cavalièrement les intérêts autochtones [...]

Puis, un peu plus loin, il est indiqué que :

[...] cette obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci.

Compte tenu de l'exposé que nous présentons aujourd'hui, il peut être affirmé que la Couronne a cette connaissance.

Dans *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique*, il a été déclaré ce qui suit :

L'obligation de la Couronne de consulter les peuples autochtones et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements à leurs préoccupations [...] repose sur le principe de l'honneur de la Couronne, qui découle de l'affirmation de la souveraineté de la Couronne face à l'occupation antérieure des terres par les peuples autochtones.

Je pourrais continuer longtemps à vous citer d'autres extraits. J'estime que les tribunaux ont rendu des décisions qui montrent que le gouvernement a l'obligation de consulter les Premières nations.

Compte tenu de ces décisions, est-ce que le projet de loi en question sera renvoyé devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles? Selon moi, une telle mesure est justifiée.

Notre association a des recommandations à présenter. Premièrement, la Loi sur la protection des eaux navigables ne devrait pas faire partie de la Loi d'exécution du budget de 2009. La Couronne doit faire preuve de transparence pour assurer une reddition de comptes appropriée. Il faut mettre en place des processus qui permettront d'examiner les répercussions des modifications sur les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones.

Deuxièmement, réinscrire les eaux secondaires dans la définition d'« eaux navigables ». Le terme « eaux secondaires » doit être défini après consultation des Premières nations.

Troisièmement, revoir la définition d'« ouvrage » pour qu'elle englobe expressément les « petits ouvrages ». Il n'était pas nécessaire d'exclure les petits ouvrages de la définition puisqu'une approbation ministérielle est justifiée pour tout ouvrage qui « gênera sérieusement la navigation ». Par conséquent, tous les « ouvrages » seraient protégés. Le ministre n'aurait plus de pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les obstacles à la navigation que constituent les ponts, les estacades, les barrages et les chaussées.

Fourth, reinstate the definition of works referencing the four names — bridge, boom, dam and causeway — to the act. These four specific works pose significant impediments in waterways and need to be thoroughly analyzed and assessed. It is the Crown's responsibility to prove that there is no negative impact on navigation. First Nations need to be consulted and have clarity on works under the NWPA that impact their rights.

Fifth, develop terms of reference in relation to the process for and the nature of the requirement of government to consult with Ontario First Nations regarding Bill C-10, the Budget Implementation Act, 2009: those elements dealing with the Navigable Waters Protection Act (Part 7).

There is a legal duty to consult with First Nations. Let it be recognized that consultation with First Nations is beneficial to the development of effective policy. For example, when working with businesses, the assurance that First Nations people have been consulted removes apprehensions that they may have in regard to doing business with Ontario.

Sixth, reinstate the environmental assessment component of the Navigable Waters Protection Act regarding "minor works" in a new and improved way after thorough comparative review of the overlapping environmental policy legislation in regard to the triggering of an environmental assessment for navigable waters.

These new amendments do not demonstrate a clear and finite assessment of the potential conflict in the environmental assessment legislations in Ontario. First Nations need the minister, Mr. Baird, to specify the areas of duplication referred to in his press release of May 9, 2009 and whether the Transport Canada, in this amended Navigable Waters Protection Act, is circumventing other legislative authorities.

That ends my presentation.

**The Chair:** Would it be your view that we should hear from all of the witnesses first and then do the questioning? That is our normal practice. That was an excellent presentation, a very detailed brief. Thank you for that.

Is Chief Watts next?

**Bob Watts, Chief Executive Officer, Assembly of First Nations:** No. It is Bob.

**The Chair:** Would you like to be next?

**Mr. Watts:** Sure.

**The Chair:** We have your paper and we are interested.

Quatrièmement, réinscrire dans la loi la référence à chacun des quatre types d'ouvrages, à savoir les ponts, les estacades, les barrages et les chaussées, qui constituent des obstacles importants sur les cours d'eau et doivent faire l'objet d'une analyse et d'une évaluation exhaustives. Il incombe à la Couronne de prouver que de tels ouvrages n'auraient aucune incidence négative sur la navigation. Les Premières nations doivent être consultées en toute transparence lorsqu'il est question d'entreprendre un ouvrage au sens de la LPEN qui porte atteinte à leurs droits.

Cinquièmement, mettre en place un cadre de référence pour ce qui est du processus de consultation et de la nature de l'obligation du gouvernement de consulter les Premières nations en ce qui concerne le projet de loi C-10, Loi d'exécution du budget de 2009, les éléments concernant la Loi sur la protection des eaux navigables (partie 7).

Il existe une obligation juridique de consulter les Premières nations. Reconnaissons que le fait de consulter les Premières nations est avantageux pour l'élaboration d'une politique efficace. Par exemple, les Premières nations seront beaucoup moins réticentes à faire affaire avec le gouvernement de l'Ontario si on leur garantit qu'elles seront consultées avant qu'une entreprise ne soit autorisée à entreprendre un projet.

Sixièmement, réinscrire la composante du processus d'évaluation environnementale touchant les « petits ouvrages » dans la Loi sur la protection des eaux navigables. Au préalable, cette composante de la loi devra être modifiée et améliorée après un examen comparatif des divers textes législatifs portant sur la politique environnementale pouvant se chevaucher en ce qui a trait au déclenchement d'une évaluation environnementale au chapitre des eaux navigables.

Ces nouveaux amendements mettent en évidence le fait que les conflits possibles entre les diverses mesures législatives ontariennes en matière d'évaluation environnementale n'ont pas été analysés de façon claire et précise. Les Premières nations exigent que le ministre, M. Baird, indique précisément dans quels domaines se produiront les chevauchements auxquels il fait référence dans son communiqué de presse daté du 9 mai 2009, et qu'il s'exprime sur la question de savoir si la version modifiée de la Loi sur la protection des eaux navigables permet à Transports Canada de contourner les autres autorités législatives.

Cela met fin à mon exposé.

**Le président :** Êtes-vous d'accord pour que nous commençons par entendre tous les témoins avant de passer à la période de questions? C'est notre procédure habituelle. Vous nous avez présenté un exposé très intéressant et très détaillé. Merci beaucoup.

C'est le tour du chef Watts, n'est-ce pas?

**Bob Watts, chef de la direction, Assemblée des Premières Nations :** Non. Appelez-moi Bob.

**Le président :** Voulez-vous prendre la parole?

**M. Watts :** Bien sûr.

**Le président :** Nous avons reçu une copie de votre mémoire, et nous vous écouterons avec intérêt.

**Mr. Watts:** First, I would like to start by recognizing that we are on Algonquin territory, and give thanks to the Algonquin people for allowing us to gather here and to acknowledge my fellow panellists.

Honourable senators, on behalf of the Assembly of First Nations, and the National Chief of the Assembly of First Nations, I would like to thank the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources for accepting our request to provide comments on this most important subject. I have a colleague with me. When we get into the tough slugging, Mr. Wuttke will take over. I just wanted to acknowledge him.

First Nations people have much to offer Canada. First Nation people continue to have close relationships with the land and with the water. We have repeatedly offered to share what we know of the environment, with the hope that our knowledge will assist others to improve the quality of life for all.

We understand that Canada requires a more up-to-date act to protect its navigable waters. However, we believe that the amendments to the NWPA that were passed in the January 2009 budget do not adequately account for Aboriginal treaty rights, the Crown's consultation and accommodation obligations and the ability of the act to provide the necessary protection to our waterways so that they retain their navigability and environmental integrity.

We are disappointed about the lack of consultation or engagement with First Nations that was pursued while the amendments to the act were first being considered back in the spring of 2008.

**The Chair:** If you do not mind, I will intervene at this stage. Mr. McCormick, you mentioned the lack of consultation right up front. Mr. Watts, you are now mentioning it. I think, Mr. Watts, you are making the distinction between the amendments that have just been made in Bill C-10 and the study that was going on over a period, we understand, of some 15 years, which led to a report. Are you telling us you have not been consulted, ever, on any of this stuff?

**Mr. Watts:** We are talking about a lack of consultation. There might have been some consultation 15 years ago, but when we are talking about the process that led up to the spring of 2008, we are saying that there was inadequate consultation in that process.

**The Chair:** Some, but inadequate. Okay. Is that fair?

**Mr. Watts:** Yes, that is fair.

We would also like to note that this lack of true engagement continues. Representatives of the AFN, myself included, met with Transport Canada officials on May 5, just last week, to learn

**M. Watts :** J'aimerais tout d'abord souligner que nous nous trouvons en territoire algonquin. Je remercie les Algonquins de nous permettre de nous réunir ici et je salue les autres témoins.

Sénateurs, au nom de l'Assemblée des Premières Nations, et en ma qualité de chef de l'Assemblée des Premières Nations, j'aimerais remercier le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles d'avoir accepté que nous nous présentions ici pour formuler des commentaires sur un sujet de la plus haute importance. Je suis accompagné d'un de mes collègues, M. Wuttke. Il prendra la relève lorsque nous en arriverons à des questions plus pointues. Je tenais simplement à signaler sa présence.

Les Premières nations ont beaucoup de choses à offrir au Canada. Les peuples des Premières nations continuent d'entretenir une relation étroite avec la terre et avec l'eau. À maintes reprises, nous avons offert de communiquer nos connaissances en matière d'environnement dans l'espoir qu'elles puissent aider d'autres personnes à améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population.

Nous sommes conscients du fait que le Canada a besoin d'une loi plus moderne pour protéger ses eaux navigables. Cependant, nous croyons que les amendements de la LPEN qui ont été adoptés dans le cadre du budget de janvier 2009 ne tiennent pas suffisamment compte des droits ancestraux et issus de traités, de l'obligation de la Couronne de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs intérêts et de la nécessité de faire en sorte que la loi protège nos cours d'eau de manière à ce qu'ils demeurent navigables et conservent leur intégrité environnementale.

Nous sommes déçus du fait que les Premières nations n'ont pas été consultées ou mises à contribution au moment où l'examen des amendements à la loi a débuté, au printemps 2008.

**Le président :** Si vous me le permettez, j'aimerais intervenir. Dès le début de son exposé, M. McCormick a mentionné l'absence de consultation. À présent, c'est au tour de M. Watts de le faire. Si je ne m'abuse, M. Watts, vous établissez une distinction entre les amendements qui viennent tout juste d'être adoptés dans le cadre du projet de loi C-10 et l'étude qui s'est déroulée sur une longue période, 15 ans je crois, et qui a abouti à un rapport. Êtes-vous en train de nous dire que vous n'avez jamais été consultés sur aucune des questions faisant l'objet de la présente réunion?

**M. Watts :** Nous disons que nous n'avons pas été consultés. Nous avons peut-être été consultés il y a 15 ans, mais en ce qui concerne le processus qui s'est déroulé jusqu'au printemps 2008, nous affirmons n'avoir pas été suffisamment consultés.

**Le président :** Vous avez été consulté, mais pas suffisamment? D'accord. Est-ce juste?

**M. Watts :** Oui, c'est juste.

Nous aimerions également souligner que cette absence de consultation véritable se poursuit. La semaine dernière, le 5 mai, des représentants de l'Assemblée des Premières Nations et

more about how Transport Canada plans to implement the amended act. During our meeting, Transport Canada officials reported to us that no ministerial orders had yet been issued. Yet, only four days after that meeting, on May 9, Transport Canada issued its first ministerial order. To us, this does not demonstrate the intent to openly engage First Nations or to work in partnership.

Consulting with First Nations provides an opportunity to incorporate First Nations' unique knowledge into decision making. First Nations' knowledge comes from the historic, current and ongoing relationship with Canada's waterways as important routes for transportation. Access to waterways also remains essential to First Nations' abilities to access ceremonial lands, foods, medicines and sacred sites.

Rivers, adjoining lakes and the ocean were, and often still remain, the only safe travel mode for everyday survival and for attending annual cultural ceremonies, gatherings and summer camps. Many First Nations are currently engaged in applying state-of-the-art mapping technology to their collections of Aboriginal traditional knowledge and the location of traditional and sacred sites in support of sustainable development and planning. Many of these sites are remote and accessible only by water.

First Nations identify rivers as the land's arteries. As such, they are and always have been essential to the ongoing survival and well being of First Nations. First Nations Aboriginal and treaty rights include the right to water and the right to practice hunting, fishing, harvesting and trapping activities. Rights to water and unobstructed waterways are essential to sustaining life and society, and are a prerequisite to the enjoyment of virtually every other Aboriginal and treaty right.

In moving forward, it is necessary for governments to recognize First Nations' ownership over waterways as an integral component of Aboriginal title. An important aspect of this ownership is First Nations' obligations to protect these waterways, as well as the surrounding environment, including the fragile ecosystems that all creatures are dependent upon.

Turning to our purpose of being here today, I am pleased to offer this committee our perspectives on the adopted amendments to the NWPA. I would like to reiterate what important work this is that you are engaged in right now. It would have been nice to have had a lot of this work done prior to the budget being passed.

moi-même avons rencontré des fonctionnaires de Transports Canada pour en apprendre davantage à propos de la manière dont le ministère prévoit mettre en œuvre la version modifiée de la loi. Au cours de la rencontre, les fonctionnaires de Transports Canada nous ont indiqué qu'aucun arrêté ministériel n'avait encore été pris. Pourtant, quatre jours après la rencontre, le 9 mai, le ministre des Transports a pris un premier arrêté. À notre avis, cela ne constitue pas une preuve de la volonté du ministère de faire participer activement les Premières nations ou de travailler en partenariat avec elles.

Le fait de consulter les Premières nations permet d'intégrer leur savoir unique dans le processus décisionnel : le savoir des Premières nations découle de la relation qu'elles ont entretenue tout au long de l'histoire, et qu'elles continuent d'entretenir aujourd'hui, avec les cours d'eau du Canada, qui sont pour elles d'importantes voies de transport. En outre, l'accès aux cours d'eau demeure essentiel pour préserver la capacité des Premières nations de se rendre sur leurs lieux de cérémonie et sur leurs sites sacrés et d'avoir accès à leurs produits médicinaux et à leurs aliments traditionnels.

Les rivières, qui communiquent avec les lacs et l'océan, étaient, et demeurent encore souvent les seules voies sécuritaires qui nous permettent d'accéder aux ressources nécessaires à notre survie et pour nous rendre à nos cérémonies culturelles annuelles, nos rassemblements et nos camps d'été. À l'heure actuelle, de nombreuses Premières nations utilisent des outils technologiques de pointe pour rassembler leurs connaissances traditionnelles et faire la cartographie de leurs sites traditionnels et sacrés dans le but de soutenir le développement et la planification durables. Bon nombre de ces sites se trouvent dans des lieux isolés et ne sont accessibles que par des voies d'eau.

Pour les Premières nations, les rivières sont les veines et les artères de la terre. À ce titre, elles sont et ont toujours été un élément essentiel de la survie et du bien-être des Premières nations. Les droits ancestraux et issus de traités comprennent le droit d'accès à l'eau et le droit de pratiquer la chasse, la pêche, la récolte et le trappage. Les droits d'avoir accès à l'eau et à des cours d'eau sur lesquels il est possible de naviguer librement sont essentiels au maintien de la vie et à la survie de la société, en plus d'être les conditions préalables à la jouissance d'à peu près tous les autres droits ancestraux et issus de traités.

Pour la suite des choses, il est nécessaire que les gouvernements reconnaissent que les droits de propriété des Premières nations sur les cours d'eau font partie intégrante du titre autochtone. L'obligation des Premières nations de protéger ces cours d'eau est un aspect important de ces droits de propriété tout comme l'obligation de protéger le milieu ambiant, notamment les écosystèmes fragiles dont tous les animaux dépendent.

J'en arrive maintenant à la raison de ma présence ici aujourd'hui. Je suis ravi de présenter au comité notre point de vue sur les modifications apportées à la LPEN. Je tiens à réaffirmer l'importance du travail que vous effectuez actuellement. Il aurait été bien de faire une partie de ce travail avant que le budget ne soit adopté.

The NWPAA has provided important protections to Canada's waterways since 1882, and we must be certain that the amended act is able to continue to offer a similar level of protection.

The first recommendation that the AFN hopes to see in your final report is that we would like to see the January 2009 amendments to the NWPAA repealed and rewritten, based on a full, prior and informed consultation process with First Nations. If this is not about to happen, if the Government of Canada chooses not to do this, the second recommendation that we would like to see included in your report is for Canada to immediately establish a process with First Nations to determine how the new ministerial authority contained in the amended NWPAA will be exercised in order to avoid possible infringements of Aboriginal and treaty rights, and to ensure full prior and informed consultation protocols.

This process would include: the development of additional amendments to the NWPAA, which will be drafted with protection of Aboriginal and treaty rights and proper consultation and accommodation protocols in mind; and the implementation of transparent decision-making processes within the authorities provided to the Minister of Transport through the act's amendments.

Providing prior information to First Nations and the public provides an essential opportunity for feedback based on local knowledge. People living in the vicinity of a proposed project will often have useful insights into its possible impacts that those living far from it do not have.

Many First Nations have suffered the results of ill-conceived industrial, hydroelectric and mining projects. Some of this suffering is historic, but much of it continues right now. A better flow of information prior to decision making can help avoid some of these situations.

An example of one possible solution is if any decisions were to be taken by the minister, the affected First Nations should be notified of that, and a fully funded legal review of possible repercussions for First Nations should be conducted prior to any final approval of any project.

Ultimately, we see this as an opportunity for the Crown to enter into partnership with First Nations in order to thoroughly consider how the Crown can best discharge its fiduciary obligations to first Nations. The written brief that we have provided to this committee contains more comments and specific recommendations on how to proceed in this regard.

Depuis 1882, la LPEN a joué un rôle important dans la protection des cours d'eau du Canada, et nous devons nous assurer que la version modifiée de la loi permettra de protéger les cours d'eau dans une mesure semblable.

La première recommandation que l'Assemblée des Premières Nations souhaite formuler aux fins de votre rapport final est la suivante : nous aimerions que les amendements à la LPEN de janvier 2009 soient abrogés et réécrits après un processus de consultation exhaustif, préalable et éclairé auprès des Premières nations. Dans le cas où les choses ne se déroulent pas ainsi et que le gouvernement du Canada décide de ne pas donner suite à cette recommandation, nous vous demandons d'inscrire dans votre rapport, et il s'agit de notre deuxième recommandation, que nous demandons au gouvernement du Canada d'entreprendre immédiatement un processus de consultation auprès des Premières nations pour examiner la portée du nouveau pouvoir ministériel contenu dans la LPEN modifiée en vue d'éviter toute atteinte possible aux droits ancestraux et issus de traités et pour veiller à ce qu'une consultation complète, préalable et éclairée soit menée auprès des Premières nations.

Ce processus devrait comprendre, d'une part, l'élaboration d'amendements supplémentaires à la LPEN, qui tiendront compte de la nécessité de protéger les droits ancestraux et issus de traités et de mettre en place un protocole de consultation et d'accommodement adéquat et, d'autre part, la mise en œuvre d'un processus décisionnel transparent pour encadrer l'exercice des pouvoirs conférés au ministre des Transports en vertu des amendements qui ont été adoptés.

En fournissant des renseignements aux Premières nations et au public avant de prendre une décision, on offre à ces derniers une possibilité essentielle de fournir, à leur tour, les renseignements fondés sur les connaissances locales. Souvent, les personnes vivant à proximité d'un lieu envisagé pour la construction d'un ouvrage possèdent des informations précieuses quant aux répercussions possibles du projet, informations dont ne peuvent disposer les personnes vivant loin de ce lieu.

Bon nombre de Premières nations ont subi les conséquences de projets industriels, hydroélectriques et miniers mal conçus. Certaines de ces répercussions sont choses du passé, mais d'autres continuent de faire sentir leurs effets. Une meilleure communication de renseignements avant la prise de décisions peut aider à éviter ce genre de situations.

L'une des solutions possibles est la suivante : avant de prendre quelque décision que ce soit, le ministre devrait en informer les Premières nations concernées, et un examen juridique financé intégralement portant sur les répercussions que pourraient subir les Premières nations devrait être mené avant que tout projet ne reçoive une approbation finale.

Essentiellement, nous voyons cela comme une occasion pour la Couronne d'établir un partenariat avec les Premières nations de manière à examiner en profondeur la meilleure façon pour elle de s'acquitter de ses obligations fiduciaires envers les Premières nations. Le mémoire que nous avons fourni au comité contient des renseignements supplémentaires et des recommandations précises quant à la manière de procéder à cet égard.

In conclusion, it is essential that the federal government recognize First Nations jurisdiction and authorities. Government cannot continue to work in isolation as First Nations have much to offer. Together we can develop a stronger, amended NHPA that incorporates accountability measures. This process may take some time. I recommend that this committee include in its report our recommendation that the amendments to the NHPA be repealed or that additional amendments be made to the NHPA to better account for First Nations' Aboriginal and treaty rights, the Crown's consultation and accommodation obligations and, ultimately, to ensure that the act retains its ability to protect the health and safety of our waterways.

**The Chair:** Thank you for another excellent report. Our researchers will have great recourse to it in preparing our report for approval.

I remind you of the five-year review provision in the NHPA, and we are six months into it now. The process is critical, obviously, or it would not be in there. This committee has pressed for review provisions in proposed legislation in the past. Do you see any hope in the review process?

**Mr. Watts:** There could be a lot of water under a lot of bridges, or perhaps not, in five years. We are not holding out hope for five years because we see things that need to be done now. Having unfettered discretion on the part of the minister is not helpful.

**The Chair:** We do not want to sweep it under the culverts.

**Mr. Watts:** No, sir. We need to build a box around that so that we are involved in the process.

**The Chair:** Mr. Wilson, will you comment?

**Terry Wilson, Forestry Coordinator, Nishnawbe Aski Nation:** I believe you have a copy of my presentation before you as well as resolution 09/14. In the interests of time, I will focus on some of the main points because some of our points have already been talked about.

I thank the committee for inviting me to appear, and I acknowledge my fellow panel members. I will not focus on the NHPA and the changes, per se. Rather, the Nishnawbe Aski Nation has asked me to talk about their position on the act and the fact that they were not consulted.

**The Chair:** Could you tell us what a forestry coordinator is?

**Mr. Wilson:** Yes. It is a person who, theoretically, looks after forestry and in reality handles everything.

**The Chair:** The manager of the resource.

En conclusion, il est essentiel que le gouvernement fédéral reconnaisse la compétence et les pouvoirs des Premières nations. Le gouvernement ne peut continuer à travailler isolément puisque les Premières nations ont tant à offrir. Ensemble, nous pouvons élaborer une nouvelle version plus solide de la LPEN qui comprend des mesures en matière de reddition de comptes. Ce processus peut prendre un certain temps. Je recommande au comité de faire figurer dans son rapport nos recommandations, à savoir l'abrogation des amendements de la LPEN ou l'ajout d'amendements pour mieux tenir compte des droits ancestraux et issus de traités et des obligations de la Couronne en matière de consultation et d'accommodement et, enfin, le maintien de la capacité de la loi de protéger la salubrité et la sécurité de nos cours d'eau.

**Le président :** Merci pour cet autre excellent exposé. Il sera très utile à nos chercheurs au moment d'élaborer notre rapport aux fins d'approbation.

Je vous rappelle que la LPEN prévoit un examen quinquennal. La loi a été adoptée il y a six mois. De toute évidence, ce processus est crucial — autrement, il n'aurait pas été inscrit dans la loi. Le comité a exercé des pressions dans le passé pour que des dispositions en matière d'examen soient intégrées aux textes législatifs proposés. Espérez-vous quoi que ce soit du processus d'examen?

**M. Watts :** Dans cinq ans, beaucoup d'eau aura coulé sous bien des ponts — ou peut-être pas. Nous ne resterons pas là à espérer pendant cinq ans, car nous voyons des choses qui doivent être faites dès maintenant. Le fait que le ministre possède un pouvoir discrétionnaire qui n'est soumis à aucune restriction ne nous permet pas de nourrir de grands espoirs.

**Le président :** Nous ne voulons pas jeter ce pouvoir en bas du pont.

**M. Watts :** Non, monsieur. Nous voulons l'encadrer de manière à ce que nous puissions participer au processus.

**Le président :** Monsieur Wilson, voulez-vous prendre la parole?

**Terry Wilson, coordinateur de la foresterie, Nation Nishnawbe Aski :** Je crois que vous disposez d'une copie de mon exposé et de la résolution 09/14. Pour gagner du temps, j'examinerai plus particulièrement quelques-unes des questions que je vais aborder pour ne pas revenir sur ce qui a déjà été dit.

Je remercie le comité de m'avoir invité à me présenter ici et je salue les autres témoins. Mon exposé ne portera pas essentiellement sur la LPEN en tant que telle et les modifications qui y ont été apportées. La nation Nishnawbe Aski m'a plutôt demandé de présenter son point de vue sur la loi et de souligner le fait qu'elle n'a pas été consultée.

**Le président :** Pouvez-vous nous dire en quoi consiste le travail d'un coordinateur de la foresterie?

**M. Wilson :** Oui. En principe, le coordinateur de la foresterie s'occupe des questions relatives à la foresterie, mais en réalité, il s'occupe de tout.

**Le président :** Il agit à titre de gestionnaire des ressources forestières.

**Mr. Wilson:** If something moves or breathes under its own steam, I get it due to the lack of resources in the other areas. I primarily focus in on forestry, but water, birds and critters end up on my plate, sooner or later.

**The Chair:** You are an expert in conservation issues.

**Mr. Wilson:** I was a forester with the Ontario Ministry of Natural Resources for 20 years, and I have been working with First Nations for ten and a half years.

Basically for too long now, the Government of Canada has made decisions and imposed acts, laws and legislation that infringe upon the rights of the Nishnawbe Aski Nation. First Nations need to be consulted on all issues that impact their traditional territories, such that all of their concerns are met and accommodated. Not only is this constitutionally required but it is also necessary to ensure that decisions benefit and protect both First Nations and Canada and do not infringe upon the rights and traditional ways of life of the Nishnawbe Aski Nation. All too often, decisions are made without the consultation or consent of First Nations, which leads to not only the further suffering of the NAN First Nations but also of Canada.

Over the past few months leading up to these committee hearings, NAN has lobbied our position on the Navigable Waters Protection Act. We have written about and discussed this issue with a number of government officials. In these discussions, we have reiterated the need for meaningful consultation, accommodation and the protection of Aboriginal treaty rights.

By way of a brief history of NAN, in 1905-06, representatives of the Crown signed Treaty No. 9 and Treaty No. 5. The treaty was between His Most Gracious Majesty of Great Britain and Ireland and the Ojibwa, Cree and other Indians. The commissioners appointed by the federal and provincial governments were there as representatives of the King. They made adhesions in 1929 and 1930. Prior to this, the Saulteaux-Cree Nations of Northern Ontario and Manitoba signed Treaty No. 5 in 1875, again with representatives of the Crown. Those treaty bands within Ontario are also part of NAN. Grand Council Treaty No. 9 was formed in February 1973, and in 1981, the name was changed to Nishnawbe Aski Nation.

NAN is one of the largest political territorial organizations in Ontario. NAN's territory covers approximately two-thirds of the province. It is approximately 700 miles long and 400 miles wide. It goes from Quebec to Manitoba and up to James Bay and Hudson's Bay. Within these traditional territories, NAN holds some of the world's most precious aquatic habitat and resources. For example, 5 of the remaining 12 undammed water sheds occur in this area, and the world's third largest wetland makes up the

**M. Wilson :** Du moment où il s'agit de quelque chose qui se déplace par ses propres moyens, je dois m'en occuper en raison du manque de ressources des autres secteurs. Je m'occupe principalement de foresterie, mais tôt ou tard, je suis appelé à m'occuper de l'eau, des oiseaux ou des bestioles.

**Le président :** Vous êtes un expert en matière de préservation de l'environnement.

**M. Wilson :** J'ai occupé un poste d'expert forestier au ministère des Ressources naturelles de l'Ontario pendant 20 ans, et je travaille avec les Premières nations depuis 10 ans et demi.

Essentiellement, depuis trop longtemps, le gouvernement du Canada a pris des décisions et a imposé des lois et des règlements qui enfreignent les droits de la nation Nishnawbe Aski. Les Premières nations doivent être consultées sur toutes les questions qui concernent leurs territoires traditionnels, de manière à ce que toutes leurs préoccupations soient prises en considération et dissipées. En plus d'être une obligation constitutionnelle, cela est également nécessaire pour faire en sorte que les décisions soient profitables pour les Premières nations et le Canada, qu'elles protègent ces deux instances et qu'elles ne portent pas atteinte aux droits et aux modes de vie traditionnels de la nation Nishnawbe Aski, la NNA. Trop fréquemment, les décisions sont prises sans que les Premières nations n'aient été consultées ou sans qu'elles n'aient donné leur consentement, ce qui aboutit à des souffrances supplémentaires non seulement pour la NNA, mais également pour le Canada.

Au cours des quelques mois qui ont précédé les présentes audiences du comité, la NNA a fait campagne pour faire valoir sa position sur la Loi sur la protection des eaux navigables. Nous avons rédigé des mémoires à ce sujet et discuté de la question avec de nombreux représentants du gouvernement. Pendant ces discussions, nous avons réaffirmé la nécessité de mener une véritable consultation, de trouver des accommodements et de protéger les droits ancestraux et issus de traités.

Pour faire une courte histoire de la NNA, en 1905-1906, des représentants de la Couronne ont signé le Traité n° 9 et le Traité n° 5. Le Traité n° 9 a été conclu entre Sa Majesté le Roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande et les Ojibeways, les Cris et d'autres Indiens. Des commissaires nommés par les gouvernements fédéral et provincial agissaient à titre de représentants du Roi. Des adhesions ont été signées en 1929 et 1930. Avant cela, en 1875, le Traité n° 5 a été conclu entre les nations des Saulteux et des Cris du nord de l'Ontario et du Manitoba et, là encore, des représentants de la Couronne. Les bandes de l'Ontario visées par ces traités font également partie de la NNA. Le Grand conseil du Traité n° 9 a été constitué en février 1973 et, en 1981, la dénomination nation Nishnawbe Aski a été adoptée.

La NNA est l'une des plus importantes organisations politiques territoriales en Ontario. Son territoire couvre approximativement les deux tiers de la province. Il s'étend sur une longueur de 700 milles et une largeur de 400 milles environ. En outre, la NNA possède des territoires au Québec, au Manitoba, à la baie James et à la baie d'Hudson. Sur ces territoires traditionnels, la NNA possède quelques-uns des habitats et des ressources aquatiques les plus précieux au



Hudson's Bay lowlands. These territories are full of lakes, rivers, streams, creeks and many forms of navigable waters that have been navigated by NAN First Nations people since time immemorial.

These sacred waters were given to the Nishnawbe Aski First Nations by the Creator to be protected and used in accordance with natural laws. Therefore, First Nations peoples have navigated sustainably these waterways for transport, trade, sustenance and many other purposes. Navigating these waters is not a recreational pastime; it is a fundamental and inherent part of Nishnawbe Aski Nations traditional and cultural way of life. I have talked to many of our elders who live on the land for up to 10 months of the year. They live in tents and cabins and go into the communities in January and February when it is very cold. They live on the land for the remainder of the year.

I will move to NAN's position on the proposed changes to the Navigable Waters Protection Act. I will mention a couple of points of NAN. I understand the current concern for economic development in Canada. However, NAN's communities have an unemployment rate of 65 per cent to 95 per cent, which we would love to trade for your 7 per cent to 10 per cent unemployment rate that people are worried about. We have 49 communities where the rate is at 95 per cent. Currently, NAN's population comprises about 10 per cent to 11 per cent of the population of Northern Ontario. We have extremely high suicide rates that are six times the average rate for the rest of Canada.

Since the proposed changes to the NWPA were brought to the attention of NAN First Nations, many serious concerns have been voiced to NAN executive council. NAN leadership has been communicating with members of the Conservative Party and leaders of the federal opposition parties regarding this matter. Furthermore, NAN has put forth media releases regarding this issue, and the people of NAN expect to be meaningfully consulted. That is a key issue. I want to be clear that I am speaking on behalf of NAN. In my experience working for NAN, I am not aware of a single time when either the federal or the provincial government has meaningfully consulted NAN on a single issue regarding lands and resources. The key word is "meaningful." That is why NAN developed this consultation handbook, a copy of which I have with me today.

**The Chair:** Do we have other copies?

**Mr. Wilson:** No, but I can get more. I will leave this one with you. The key point of this booklet is the table at page 27.

monde. Par exemple, cinq des 12 derniers bassins versants non aménagés se trouvent sur ce territoire, et les basses terres de la baie d'Hudson constituent le troisième territoire de terres humides du monde en importance. Ces territoires regorgent de lacs, de rivières, de ruisseaux, de criques et d'une multitude d'autres types de cours d'eau sur lesquels les Premières nations de la NNA naviguent depuis des temps immémoriaux.

Le Créateur a confié ces eaux sacrées aux peuples de la NNA pour qu'ils les protègent conformément aux lois de la nature. Les Premières nations ont donc utilisé ces cours d'eau de façon durable à des fins de transport, de commerce, de subsistance et à une kyrielle d'autres fins. La navigation sur ces eaux ne constitue pas un passe-temps ou un loisir — elle est une composante fondamentale et essentielle du mode de vie traditionnel et culturel des peuples de la NNA. J'ai discuté avec un bon nombre de nos aînés qui vivent sur le territoire jusqu'à dix mois par année. En janvier et en février, lorsque la température devient très froide, ils retournent vivre dans leur collectivité, mais le reste de l'année, ils habitent dans des tentes et des huttes qui se trouvent sur le territoire.

Passons maintenant à la position de la NNA sur les modifications proposées de la Loi sur la protection des eaux navigables. Je vais mentionner deux ou trois points soulevés par la NNA. Je suis conscient du fait qu'à l'heure actuelle le développement économique est une préoccupation au Canada. Je signale toutefois que les collectivités de la NNA ont un taux de chômage qui s'étend de 65 p. 100 à 95 p. 100. Nous troquerions volontiers ce taux de chômage contre celui de 7 p. 100 à 10 p. 100 qui inquiète tant le reste de la population. Dans 49 de nos collectivités, le taux de chômage s'élève à 95 p. 100. Actuellement, les peuples de la NNA représentent environ de 10 p. 100 à 11 p. 100 de la population du Nord de l'Ontario. Nos taux de suicide sont extrêmement élevés — six fois plus élevés que le taux moyen du reste du Canada.

Depuis que les peuples de la NNA ont été mis au courant des modifications proposées de la LPEN, une pléthore de personnes ont fait part de leurs graves inquiétudes au conseil exécutif de la NNA. La direction de la NNA a communiqué avec des membres du Parti conservateur et les leaders des partis d'opposition à l'échelon fédéral sur cette question. De surcroît, la NNA a publié des communiqués de presse à ce sujet, et les membres de la NNA s'attendent à être véritablement consultés. Il s'agit d'une question clé. Je tiens à indiquer clairement que je prends la parole pour le compte de la NNA. Je travaille pour la NNA depuis des années, et je ne me souviens pas d'une seule fois où le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial a mené une consultation véritable auprès de la NNA sur une quelconque question touchant les terres et les ressources. Le mot clé est « véritable ». C'est pour cette raison que nous avons élaboré un guide en matière de consultation, dont j'ai une copie avec moi aujourd'hui.

**Le président :** En avez-vous d'autres copies?

**M. Wilson :** Non, mais je peux en avoir d'autres. Je vais vous laisser ma copie. Le tableau de la page 27 constitue le point essentiel de ce guide.

**The Chair:** Could you describe the document for the record?

**Mr. Wilson:** This is a handbook on consultation on natural resource development that was written by NAN. This is the third edition for 2007, and the first edition came out in 2001. Since then, we have distributed hundreds of copies of these booklets to governments, the private sector, universities, First Nations and others. This defines “meaningful consultation” for NAN — how NAN views it.

The first issue I would like to address regarding the NHPA is infringement of these changes on the Aboriginal treaty rights of NAN First Nations. Aboriginal treaty rights belong to Aboriginal people and come from the Creator. The Canadian Constitution Act, 1982, section 35, which has been upheld by the Supreme Court of Canada, recognizes and affirms Aboriginal treaty rights. Therefore, the Crown has a legal obligation to consult meaningfully with First Nations about any project, development, activity, policy, legislation or amendments to legislation that might impact on Aboriginal treaty rights. Consultation is to be done with an eye towards accommodating First Nations concerns by trying to mitigate impacts or infringements on Aboriginal and treaty rights and to limit damage done to the environment.

In the case of the NHPA, this has been violated in several ways. First, the federal government failed to notify First Nations that changes to the NHPA were being considered. Second, the federal government failed to consult with First Nations on the proposed changes. Third, NAN has clearly outlined their concerns to the leadership of Canada and identified that these proposed changes infringe upon the rights of First Nations people in NAN. Fourth, the federal government did not accommodate or address First Nation concerns regarding the NHPA.

Further, changing the definition of “navigable waters” will no longer protect First Nations right of navigation to their traditional water systems. Changing “works” to exclude “minor works” would allow for minor projects to be undertaken without proper reviews and protections. Removing the four named works — bridge, boom, causeway and dam — from the NHPA would open the door for large scale projects to commence in or near First Nations territories without proper environmental protections. Collectively, proposed changes to the NHPA would weaken the Government of Canada’s duty to protect the rights of navigation and, in turn, put more responsibility on the First Nations communities which may not have the capacity to do so. In the end, this amounts to a further perpetuation of cultural negligence — actions that ignore Aboriginal and treaty rights and

**Le président :** Aux fins du compte rendu, pouvez-vous nous décrire le document?

**M. Wilson :** Il s’agit d’un guide rédigé par la NNA qui porte sur la consultation en matière de développement des ressources naturelles. La première édition a été publiée en 2001, et la troisième édition, dont j’ai une copie entre les mains, a paru en 2007. Des centaines de copies de ce guide ont été distribuées aux gouvernements, aux entreprises du secteur privé, aux universités, aux Premières nations et à bien d’autres organismes et personnes. Le guide comprend une définition de ce que constitue, pour la NNA, une « véritable consultation ».

Pour ce qui est de la LPNE, la première question que je veux aborder a trait à la violation des droits ancestraux et issus de traités signés par les Premières nations de la NNA que représentent les modifications apportées à la loi. Ces droits appartiennent au peuple autochtone et nous ont été accordés par le Créateur. En outre, ces droits sont reconnus et énoncés à l’article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada de 1982 et ont été maintenus par la Cour suprême du Canada. Par conséquent, la Couronne a l’obligation juridique de mener une véritable consultation auprès des Premières nations à propos de tous les projets, travaux d’aménagement, activités, politiques, textes législatifs ou amendements de ceux-ci qui pourraient avoir des répercussions sur les droits ancestraux et issus de traités. La consultation doit être menée dans l’optique de trouver des accommodements aux préoccupations des Premières nations en tentant d’atténuer les répercussions sur les droits ancestraux et issus de traités ou la violation de ceux-ci et en limitant les dommages pour l’environnement.

Dans le cas des modifications apportées à la LPNE, les droits des Autochtones ont été violés à plusieurs égards. Premièrement, le gouvernement fédéral n’a pas avisé les Premières nations du fait que des modifications de la LPNE étaient envisagées. Deuxièmement, le gouvernement fédéral n’a pas consulté les Premières nations au sujet des modifications proposées. Troisièmement, la NNA a clairement fait connaître ses préoccupations au gouvernement du Canada et a signalé que les modifications enfreignaient les droits des Premières nations représentées par la NNA. Quatrièmement, le gouvernement fédéral n’a pas dissipé les préoccupations des Premières nations quant à la LPNE ni tenté de trouver des accommodements à cet égard.

Qui plus est, la modification de la définition d’« eaux navigables » fait en sorte que le droit de navigation des Premières nations sur leurs cours d’eau traditionnels ne sera plus protégé. Par ailleurs, en modifiant la définition d’« ouvrages » pour en exclure les « petits ouvrages » a pour conséquence que les projets mineurs pourraient être entrepris sans que des mesures d’examen et de protection appropriées ne soient prises. En supprimant de la LPNE les quatre ouvrages expressément désignés — à savoir pont, estacade, barrage et chaussée —, on ouvre la voie à ce que des projets à grande échelle soient entrepris sur ou près des territoires appartenant aux Premières nations sans que des mesures de protection de l’environnement appropriées ne soient prises. Sur le plan collectif, les modifications proposées de la LPNE auraient pour

further disrupt the traditional ways of life of the NAN First Nations. By eroding the strength and protection of the NHPA such that navigation is no longer fully protected, you weaken NAN First Nations' ability to partake in traditional activities that allow them to sustainably harvest their lands and resources as they have since time immemorial. With high food prices in northern Ontario and unacceptably low employment rates, it is not tolerable to weaken the protections of NAN First Nations' right of navigation of their traditional waterways.

The NAN First Nations signatories to Treaties 9 and 5 did not cede ownership to the water and the waterways located in NAN traditional territories. Therefore, NAN continues to hold title rights for their exclusive use and occupation. NAN First Nations have the right to direct the management, conservation and development of these waters. Therefore, the proposed changes that will clearly infringe upon NAN First Nations' cultural ways of life are not acceptable.

For these reasons, NAN's Chiefs-In-Assembly passed a resolution that stated that Bill C-10, the Budget Implementation Act and the Navigable Waters Protection, including the proposed amendments, are inapplicable in the territory of NAN First Nations Treaties 9 and 5 areas. The people of NAN First Nations will not accept these policies until section 35 of the Canadian Constitution is upheld, NAN is consulted in a meaningful manner, and our concerns fully addressed and accommodated.

In conclusion, the Government of Canada must work with the Nishnawbe Aski Nations on all issues that impact our traditional territories. Using the land's resources is seen as a way in which NAN First Nations can become more self-sufficient communities, thereby improving our health, standard of living, education and social issues. In order to do this, the Nishnawbe Aski Nation must maintain and protect the health and safety of their traditional lands, including the navigability of the waterways. Such measures are vital to re-establishing self-government in our First Nations.

The hasty changes to the NHPA are a clear example of economic expedience coming at the expense of First Nations' rights and environmental protections. One way we can deal with

effet d'amoindrir la portée de l'obligation du gouvernement du Canada de protéger les droits en matière de navigation et, à l'inverse, d'augmenter la responsabilité des collectivités des Premières nations, qui n'ont peut-être pas la capacité d'assumer une telle responsabilité. Au bout du compte, tout cela peut être assimilé à la perpétuation d'une négligence culturelle — j'entends par là la prise de mesures qui font fi des droits ancestraux et issus de traités et qui perturbent encore un peu plus les modes de vie traditionnels des Premières nations de la NNA. En affaiblissant la portée de la LPEN et en portant atteinte aux mesures de protection prévues par cette loi à un point tel que le droit de navigation n'est plus pleinement protégé, on mine la capacité des Premières nations de la NNA de prendre part à des activités traditionnelles qui leur permettent de récolter durablement les produits de leurs terres et de profiter de leurs ressources, comme elles le font depuis des temps immémoriaux. Compte tenu du prix élevé des denrées dans le nord de l'Ontario et des taux d'emploi inacceptablement bas, l'affaiblissement des mesures de protection du droit de navigation des Premières nations de la NNA sur leurs cours d'eau traditionnels ne saurait être toléré.

En signant le Traité n° 9 et le Traité n° 5, les Premières nations de la NNA n'ont pas cédé leur droit de propriété sur l'eau et les cours d'eau situés sur leurs territoires traditionnels. Par conséquent, la NNA continue de détenir des droits ancestraux pour ce qui est de l'utilisation et de l'occupation exclusives de ces territoires. La NNA a le droit de contrôler la gestion, la préservation et l'exploitation de ces eaux. Il en découle que les modifications proposées, qui portent manifestement atteinte aux modes de vie culturels des Premières nations de la NNA sont inacceptables.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée des chefs de la NNA a adopté une résolution énonçant que le projet de loi C-10, la Loi d'exécution du budget et la Loi sur la protection des eaux navigables, y compris les amendements proposés, ne s'appliquaient pas aux territoires des Premières nations de la NNA visées par le Traité n° 9 et le Traité n° 5. Les Premières nations de la NNA n'admettront ces politiques que si l'article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada est respecté, et si elles sont consultées véritablement et que leurs préoccupations sont prises en considération et dissipées à tous égards.

En conclusion, le gouvernement du Canada doit travailler en collaboration avec les nations Nishnawbe Aski sur toutes les questions qui ont des répercussions sur nos territoires traditionnels. Les collectivités des Premières nations de la NNA considèrent l'utilisation des ressources de la terre comme un moyen d'atteindre à une plus grande autosuffisance, ce qui se traduira par des améliorations au chapitre de la santé, du niveau de vie et de l'éducation, en plus de contribuer à régler des problèmes sociaux. À cette fin, la nation Nishnawbe Aski doit maintenir et protéger la santé et la sécurité de ses terres traditionnelles, y compris la navigabilité des cours d'eau. Tout cela est essentiel pour réaffirmer l'autonomie gouvernementale de nos Premières nations.

Les modifications irréfléchies apportées à la LPEN constituent un parfait exemple de mesures économiques opportunistes prises aux dépens des droits des Premières nations et des dispositions

this problem is to reach a broad agreement that everyone give up something for the benefit of future generations of First Nations, and that we all restrain our short-term special interests to achieve our long-term collective interest. Fairness and public purpose should guide us. The Government of Canada must acknowledge that we face a serious problem, one that we can solve only by working together. This cannot be accomplished by changes to legislation without consultation and accommodation with the Nishnawbe Aski Nation.

We call upon this standing committee and all Canadians to support the just and fair treatment of Canada's first peoples. We demand that Canada respect its constitutional duty to consult and accommodate First Nations. We owe it to the future generations who will inhabit the land, navigate the waters and inherit the future that we make for them today.

**The Chair:** Gentlemen, before we go to senators' questions, my friend and colleague Senator St. Germain told me, "David, when these Aboriginal people come to Senate committees, they are always well prepared." I have seen the wisdom of his words, not only in your expressing the words but also in the written words that you skimmed over and have left for our further edification. Thank you for that. Senator St. Germain will be the first questioner.

**Senator St. Germain:** Thank you, gentlemen, for appearing before us this evening. As the chair has so aptly put it, the fact is that you always come well prepared.

Honourable senators, the thing that really strikes me is the generosity and the patience that our Aboriginal peoples have exercised. The courts have clearly stated consultation and accommodation. In one of the briefs that I went through — and, I think of the *Delgamuukw* case in British Columbia — there is a perceived urgency, and that the economy and the unemployment rates that are rising are the reason they have proceeded in the manner in which they have.

Having said that, honourable senators, I hear this continually in the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, as does Senator Peterson, where we are dealing with 65 to 90 per cent unemployment, as Mr. Wilson points out. It is hard for people to relate to the fact that people are concerned at 10 per cent unemployment or 8 per cent unemployment when they live in a world of 65 per cent to 90 per cent unemployment.

My biggest question to all of you is this: Bill C-10 has basically passed now and the Navigable Waters Protection Act has been amended. Would it be acceptable to the Aboriginal community if

garantissant la protection de leur environnement. L'un des moyens qui permettraient de régler ce problème consisterait à ce que l'ensemble des parties s'entendent pour faire des concessions au bénéfice des générations futures des Premières nations et pour mettre de côté les intérêts particuliers à court terme au profit de l'intérêt collectif à long terme. Les principes d'équité et d'intérêt public devraient nous orienter. Le gouvernement du Canada doit reconnaître que nous faisons face à un grave problème, et que nous ne pourrions le régler qu'en travaillant ensemble. Le fait de modifier un texte législatif sans consulter la nation Nishnawbe Aski et sans tenter de trouver des accommodements ne fera qu'aggraver le problème.

Nous exhortons le comité permanent et l'ensemble des Canadiens à plaider en faveur d'un traitement juste et équitable à l'endroit des Premières nations du Canada. Nous demandons que le gouvernement du Canada respecte son devoir constitutionnel de consulter les Premières nations et de trouver des accommodements à leurs préoccupations. Nous avons une obligation envers les générations futures qui habiteront la terre, navigueront sur les cours d'eau et hériteront du monde que nous sommes en train de bâtir.

**Le président :** Messieurs, avant de passer aux questions des sénateurs, je tiens à signaler que mon ami et collègue, le sénateur St. Germain, m'a souligné que les groupes autochtones qui se présentent devant les comités sénatoriaux sont toujours bien préparés. Je reconnais la sagesse de vos paroles, non seulement celles que vous avez exprimées de vive voix, mais également celles qui figurent dans vos mémoires, que vous avez survolés et qui contribueront à nous éclairer davantage. Je vous en remercie. Le sénateur St. Germain sera le premier à poser une question.

**Le sénateur St. Germain :** Merci, messieurs, de vous être présentés devant nous aujourd'hui. Comme le président l'a judicieusement fait remarquer, vos témoignages sont toujours bien préparés.

Chers sénateurs, ce qui me frappe vraiment, c'est la générosité et la patience dont nos peuples autochtones ont fait preuve. Les tribunaux ont clairement prescrit la consultation et l'accommodement. L'un des mémoires que j'ai lus — et je pense à l'affaire *Delgamuukw* en Colombie-Britannique — est empreint d'un sentiment d'urgence et donne à penser que la façon dont on a procédé est attribuable à la conjoncture économique et aux taux de chômage croissants.

Cela dit, chers sénateurs, j'en entends constamment parler à l'occasion des réunions du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, tout comme le sénateur Peterson, lorsque nous avons affaire à un taux de chômage de 65 à 90 p. 100, comme le fait valoir M. Wilson. Il est difficile de comprendre les préoccupations liées à un taux de chômage de 10 ou de 8 p. 100, lorsqu'on vit dans un monde où le taux de chômage est de 65 à 90 p. 100.

Voici la grande question que je pose à tous : le projet de loi C-10 est essentiellement adopté à l'heure actuelle, et la Loi sur la protection des eaux navigables a été modifiée. La communauté

the government consulted and accommodated from now on regarding regulations and future amendments to the NWPA?

I place this question to all of you, if you wish to respond to it. If we are to make a recommendation — and there was a lack of consultation on the initial go around — where do we go from here? What is the best way to deal with this legislation in the interests of all Canadians, but mainly our First Nations people?

**Mr. Watts:** I will take the first shot at it; I am sure my colleagues will have something to say as well.

As much as it will be important in terms of future amendments and the development of regulations to have a clear process for consultation and accommodation, I think it is important to note that when we talk about consultation and accommodation, it is for a specific purpose. It is for the purpose of reconciliation and for the purpose of reconciling Aboriginal sovereignty and other sovereignties in this country. It is not just something that the court said would be nice to do. It was for a specific purpose that they asked us to consider it, and we uphold that purpose. We commend the courts for talking about reconciliation as a purpose of consultation and accommodation.

**The Chair:** Yes; finding that balance.

**Mr. Watts:** Finding that balance is what we need to strive for. As much as it may be good in terms of future regulations or amendments — and we have called for particular amendments to the NWPA — I think it does not help us in terms of some of the immediate impacts.

The minister has a lot of discretion. When we met with the officials, they could not describe to us the process that would assist the minister to make any decision. We asked them, “What is your check list? How does the minister make a determination?” From what we see, there is none. There needs to be consultation and accommodation now. It is not just something in the future. Something needs to be done now that helps guide the minister and helps the minister work in partnership, as he is supposed to do, with First Nations right across this country in terms of any decision he has to make.

**The Chair:** Are you suggesting, sir, that given that this is a forum where we have been asked to hear the interested parties and give a report back by June 11, we might suggest some criteria, saying, “Government, if you will exercise discretion as per this new provision of the law, here is how we suggest perhaps you exercise the discretion?”

autochtone serait-elle satisfaite si le gouvernement prévoyait des consultations et des accommodements à partir de maintenant pour ce qui est de la prise de règlements d'application de la LPEN et des modifications ultérieures de cette loi?

Cette question s'adresse à quiconque souhaite y répondre. Si nous devons formuler une recommandation — et il y a un manque de consultation dès le départ —, quelle est la marche à suivre? Quelle est la meilleure façon de composer avec ces dispositions législatives dans l'intérêt de tous les Canadiens, mais surtout de nos peuples des Premières nations?

**M. Watts :** Je vais y aller en premier; je suis certain que mes collègues auront quelque chose à ajouter.

S'il est vrai qu'il sera important d'établir un processus clair de consultation et d'accommodement aux fins de l'adoption de modifications ultérieures et de l'élaboration de règlements, je crois qu'il est important de noter que, lorsque nous parlons de consultation et d'accommodement, c'est pour une raison précise. Ces principes ont pour objet la conciliation de la souveraineté autochtone avec les autres souverainetés du pays. Il ne s'agit pas simplement d'une recommandation en l'air des tribunaux. Ils nous ont demandé de prendre cela en considération pour une raison bien précise, et nous soutenons cette raison. Nous applaudissons les tribunaux d'avoir parlé de la conciliation comme étant l'objet de la consultation et de l'accommodement.

**Le président :** Oui; pour trouver cet équilibre.

**M. Watts :** La création de cet équilibre devrait être notre motivation. S'il est vrai que cette recommandation est favorable en ce qui concerne l'adoption de règlements ou les modifications dans l'avenir — et nous avons proposé des modifications particulières de la LPEN —, je crois que cela ne nous est d'aucun secours en ce qui concerne certaines retombées immédiates.

Le ministre dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire. Lorsque nous avons rencontré les représentants, ils ne pouvaient pas nous exposer les processus que suivrait le ministre pour prendre une décision. Nous leur avons demandé quels éléments ils devaient vérifier et comment le ministre prenait une décision. D'après ce que nous voyons, il n'y a aucun processus. Maintenant, on prescrit la consultation et l'accommodement. Ce n'est pas seulement quelque chose à faire dans l'avenir. Il faut faire quelque chose maintenant pour orienter le ministre et l'aider à travailler en partenariat, comme il est censé le faire, avec les Premières nations de partout dans le pays avant de prendre quelle que décision que ce soit.

**Le président :** Proposez-vous, monsieur, que, dans le cadre de notre mandat qui consiste à entendre les parties concernées et à présenter un rapport d'ici le 11 juin, nous suggérions certains critères au gouvernement en lui disant : « Comme vous devez exercer un pouvoir discrétionnaire en vertu de cette nouvelle disposition législative, voici comment nous vous suggérons de procéder »?

**Mr. Watts:** That is right. Failing to repeal the amendments made, we do not know what will happen. Some First Nations may say these amendment made were unconstitutional, and they will end up in court over the unconstitutionality of the act as amended.

**The Chair:** No First Nation would ever suggest that.

**Mr. Watts:** It is hard to imagine, I know.

**The Chair:** It is impossible.

**Mr. Watts:** That is quite likely. When we looked at this — and we looked at some of the CEEA amendments, as well — we could not understand what the relationship was between these amendments and trying to stimulate the economy with shovel-ready projects. If there were shovel-ready projects, by definition, none of this would have applied to them because they would have already been through the processes. From what we are being told, in terms of infrastructure that we want to do, it must be shovel-ready or it is not being done. It does not seem to be applied throughout the country, however.

**The Chair:** Senator St. Germain, your question was so good and broad, I think Mr. McCormick and Mr. Wilson may want to comment.

**Mr. McCormick:** As Mr. Watts has articulated, it is up to the discretion of the minister. That means that every time there is a new minister, there will be a different perspective on whether there will be an environmental study. That is a real problem because you never know who the minister will be and how that person got there.

Second, as Mr. Watts said, this country has a responsibility for the international declarations that they have signed at the United Nations, one of them being the Universal Declaration of Human Rights. It says that people have a right to a nationality.

When my forefathers signed these treaties, we signed them between sovereign nations. We do not think it is right to have it said to us: “You step back and accept this bill.” It should have been dealt with properly, in the first place. First Nations people should have been consulted. Canada is based on the signing of treaties with First Nations.

**Mr. Wilson:** I want to add something. The question you ask is a very good one, but it is a question I have heard for many years now, not from people at your level but from government officials. We cannot change the past. We all have to recognize that we cannot turn things around. How can we make things better for the future?

**M. Watts :** C’est exact. À moins d’abroger les modifications adoptées, nous ignorons ce qu’il adviendra. Certaines Premières nations pourraient qualifier ces modifications d’inconstitutionnelles, et elles finiront par saisir un tribunal de cette question.

**Le président :** Aucune Première nation n’avancerait une chose pareille.

**M. Watts :** C’est difficile à imaginer, je sais.

**Le président :** C’est impossible.

**M. Watts :** C’est plutôt probable. Lorsque nous nous sommes penchés sur ces mesures — et nous avons également examiné certaines des modifications apportées à la LCEE —, nous ne pouvions pas comprendre quel était le lien entre ces modifications et les efforts déployés pour stimuler l’économie au moyen de projets prêts à être exécutés. S’il y avait eu des projets prêts à être exécutés, forcément, ils ne seraient pas visés par ces dispositions parce qu’ils auraient déjà passé par le processus. D’après ce qu’on nous dit, au chapitre des projets d’infrastructure que nous voulons lancer, il faut que tout soit prêt à être exécuté, sans quoi il ne se passera rien. Cette mesure ne semble pas être appliquée partout dans le pays, toutefois.

**Le président :** Sénateur St. Germain, vu l’excellence et la grande portée de votre question, je crois que M. McCormick et M. Wilson auront des commentaires à faire.

**M. McCormick :** Comme l’a expliqué M. Watts, c’est laissé à la discrétion du ministre. Cela veut dire que, chaque fois qu’il y a un nouveau ministre, il y aura une différente opinion sur l’intérêt de mener une étude environnementale. C’est un vrai problème, car ne sait jamais qui sera le ministre et comment cette personne accèdera à ce poste.

Deuxièmement, comme l’a dit M. Watts, le pays a des responsabilités découlant des déclarations internationales qu’il a signées aux Nations Unies, dont la Déclaration universelle des droits de l’homme. Ce texte prévoit que les personnes ont droit à une nationalité.

Lorsque mes ancêtres ont signé ces traités, c’était dans le cadre d’une entente conclue entre deux nations souveraines. Je ne crois pas qu’il est juste de nous dire : « Rassoyez-vous et acceptez ce projet de loi. » On aurait dû procéder correctement dès le début. Les peuples des Premières nations auraient dû être consultés. Le Canada est né de la signature de traités conclus avec les Premières nations.

**M. Wilson :** J’aimerais ajouter quelque chose. Votre question est très bonne, mais c’est une question que j’entends depuis nombre d’années maintenant, pas de personnes de votre échelon, mais de fonctionnaires. Nous ne pouvons changer le passé. Nous devons tous reconnaître que nous ne pouvons pas revenir en arrière. Comment pouvons-nous améliorer les choses pour l’avenir?

I have had many discussions with high level government officials. They say, "Starting today, what if we start to meaningfully consult with you?" That was three or four legislations ago. Your question is very good.

I am sure, when I made the statement earlier, in my opinion there has been no meaningful consultation with NAN. I am sure some people's eyebrows are raised and some people thought, "He does not know what he is talking about." However, the concept is meaningful. It is not meaningful to send a letter to a community saying, "We are thinking of doing this. Write your comments and, by the way, you have 30 days to send them into us." It is not meaningful to go to Sudbury, Sault Ste. Marie or Thunder Bay and say, "We will be at this hotel, at this time, on this day. If you have something to say, come on down." That is not meaningful; you must go to the community with these issues.

I agree with the points raised, but it must be meaningful. I mention it year after year and it gets lost because people keep coming back with: "What if we start today. . .?" A different group of government people come in with their legislation and ask the same questions. "Do you people not talk? What about the people who came last year or six or three months ago?" They ask the same questions, and we are all in agreement. However, again, another act or amendment comes along and we are still in the same position. NAN is becoming very frustrated; we are repeating ourselves.

In my files, which is 10 years' worth of issues with NAN, I would say I only have two files where there has been real progress made for the First Nations. One is the court cases and the other is roadblocks. Roadblocks and court cases are where I see progress being made for First Nations. Talking about our issues, an issue comes by and we agree we must make things better in the future. However, the future comes along and we are becoming frustrated.

I know there is a lot of talk about economic development. I have been at three or four economic summits and round tables recently, and one of the messages I give is that NAN and First Nations are not against economic development. NAN has a 95 per cent unemployment rate. However, in the past, economic development has often been at the expense of First Nations. NAN and other First Nations are no longer willing to tolerate that situation. It is not that they are against economic development; they want to be part of it. If economic development will have a negative impact, as this legislation could potentially have — if you start changing the rules on navigable waters — NAN could get quite upset.

J'ai eu beaucoup de conversations avec des hauts fonctionnaires. Ils me disent : « À partir d'aujourd'hui, que diriez-vous que nous commençons à tenir de véritables consultations avec vous? » C'était il y a trois ou quatre projets de loi. Vous posez une très bonne question.

Je suis certain, comme je l'ai dit plus tôt — à mon avis, on n'a jamais tenu de véritables consultations avec la NNA. Je suis certain qu'il y a des sceptiques qui se disent : « Il ne sait pas de quoi il parle. » Toutefois, on parle ici de véritables consultations. Ce n'est pas une véritable consultation que d'envoyer à une collectivité une lettre lui disant : « Nous songeons à faire ceci. Envoyez-nous vos commentaires par écrit et, soit dit en passant, vous avez 30 jours pour le faire. » Ce n'est pas une véritable consultation que d'aller à Sudbury, à Sault Ste. Marie ou à Thunder Bay et de dire : « Nous serons à tel hôtel, à telle heure, tel jour. Si vous avez quelque chose à dire, venez nous voir. » Ce n'est pas une véritable consultation; il faut aller vers la collectivité pour lui présenter ces questions.

J'approuve les points soulevés, mais il doit y avoir une véritable consultation. Je le mentionne chaque année, mais ce concept est rapidement oublié, et les gens reviennent invariablement nous proposer : « Et si nous commençons aujourd'hui? » Un autre groupe de fonctionnaires se présente avec son projet de loi et pose les mêmes questions. « Vous arrive-t-il de parler entre vous? Et qu'en est-il des gens qui sont venus l'année dernière ou il y a six ou trois mois? » Ils posent les mêmes questions, et nous nous entendons tous. Cependant, encore une fois, on présente une nouvelle loi ou une nouvelle modification et nous sommes toujours dans la même position. La NNA commence à se sentir très frustrée; nous nous répétons.

Dans mes dossiers, qui contiennent les enjeux auxquels la NNA s'est attaquée depuis dix ans, je dirais qu'il n'y a que deux dossiers qui révèlent de véritables progrès au profit des Premières nations. L'un concerne les affaires judiciaires et l'autre, les barrages routiers. Les barrages routiers et les affaires judiciaires sont des aspects à l'égard desquels les Premières nations ont fait des progrès. Lorsque nous parlons de nos enjeux, lorsqu'un nouvel enjeu apparaît, nous nous entendons sur le fait qu'il faut améliorer les choses à l'avenir. Toutefois, à mesure que nous avançons, nous commençons à éprouver de la frustration.

Je sais que le sujet du développement économique est sur toutes les lèvres. J'ai assisté à trois ou quatre sommets et tables rondes économiques récemment, et l'un des messages que je transmets, c'est que la NNA et les Premières nations ne s'opposent pas au développement économique. La NNA affiche un taux de chômage de 95 p. 100. Toutefois, par le passé, le développement économique s'est souvent fait aux dépens des Premières nations. La NNA et les autres Premières nations n'ont plus l'intention de tolérer cette situation. Ces peuples ne s'opposent pas au développement économique : ils veulent en faire partie. Si le développement économique a des retombées négatives, comme ce pourrait être le cas avec ce projet de loi — si vous commencez à changer les règles qui régissent les eaux navigables —, la NNA pourrait commencer à se fâcher.

In the last year, we have had chiefs go to jail over a mining issue. I am sure you are all aware of this. They went to jail because they did not want this mining company proceeding in their traditional territory. In Northern Ontario, we are trying to bring in people with dollars. Will it go ahead if First Nations are becoming so frustrated that they have nothing to lose and something to gain by opposing economic development that could be for the good of everyone?

That is where many of our communities are at right now: They see that they have nothing to lose by opposing legislation and economic development. The best case scenario is that it will not have any impact on them, and the worst case is that it will have a negative impact.

Here we are again, a different group of people and a different act, saying the same things. I hope I am not here in six months with another group, saying the same thing.

**Senator St. Germain:** This question is for all of you. When the stimulus package was being developed, the First Nations were consulted, were they not? If they were not, I would be surprised. I think AFN was part of the consultation process. I do not know how wide and expansive these consultations were, because there are programs in the stimulus package for First Nations in housing, I believe, and some infrastructure and training.

Were you part of that consultation, Mr. Watts? Was it meaningful? I know this is diverting away from the subject that we are dealing with, but it is also part of the whole process of why these amendments to this act were put into Bill C-10.

**Mr. Watts:** It is a fair question. We attended a first ministers' meeting on the stimulus package. The national chief laid out a series of recommendations in terms of dealing with stimulus. We met with Department of Finance officials in terms of what we thought was required in the budget in terms of stimulus for First Nations. We met with Indian Affairs and Northern Development officials in terms of the waiting list on housing and schools, and how those could be approached.

At that point, this bill and CEAA were not on the table. These were brought before the Standing Committee on Finance — I believe it was through the House of Commons. We asked to appear before the House of Commons Standing Committee on Finance and we were not offered a chance to appear.

In terms of some parts of the budget bill — in terms of training, housing and schooling, et cetera — we had our input, and I would say it was meaningful input. The fact that \$1.4 billion was put into the budget for those things was much appreciated.

L'année dernière, certains de nos chefs ont été emprisonnés pour une affaire liée au secteur minier. Je suis certain que tout le monde le sait. Ils ont été emprisonnés parce qu'ils ne voulaient pas qu'une société minière exploite leur territoire traditionnel. Dans le Nord de l'Ontario, nous essayons d'attirer les investisseurs. Cela sera-t-il possible si les Premières nations commencent à être si frustrées qu'elles n'ont plus rien à perdre et tout à gagner en s'opposant à des projets de développement économique qui pourraient se révéler avantageux pour tous?

C'est l'état d'esprit de beaucoup de nos collectivités à l'heure actuelle : elles constatent qu'elles n'ont rien à perdre en s'opposant au projet de loi et au développement économique. Dans le meilleur des cas, cela n'aura aucune conséquence pour elles, et dans le pire des cas, ces mesures auront des retombées négatives.

Nous voici encore une fois — avec un différent groupe et une différente loi —, à répéter les mêmes choses. J'espère que je ne serai pas ici dans six mois, devant un autre groupe, à dire la même chose.

**Le sénateur St. Germain :** Je vous pose la question à tous. Lors de l'élaboration du plan de relance, les Premières nations ont été consultées, n'est-ce pas? Je serais étonné du contraire. Je crois que l'APN a participé au processus de consultation. J'ignore l'ampleur et la portée de ces consultations, car le plan de relance comprenait des programmes pour les Premières nations en ce qui concerne le logement, je crois, et certaines initiatives d'infrastructure et de formation.

Avez-vous participé à cette consultation, monsieur Watts? S'agissait-il d'une véritable consultation? Je sais que l'on s'éloigne du sujet dont le comité est saisi, mais cela fait aussi partie du contexte dans lequel ces modifications ont été apportées au projet de loi C-10.

**M. Watts :** C'est une question raisonnable. Nous avons assisté à une réunion des premiers ministres au sujet du plan de relance. Le chef national a présenté une série de recommandations liées à la relance. Nous avons rencontré les représentants du ministère des Finances pour parler de ce que nous estimions nécessaire d'intégrer dans le budget aux fins de la relance économique des Premières nations. Nous avons rencontré des représentants d'Affaires indiennes et du Nord pour parler des listes d'attente pour les logements et les écoles et des façons d'aborder ces questions.

À ce moment-là, le projet de loi et les modifications de la LCEE n'avaient pas été déposés. Ces documents ont été présentés au comité permanent des finances — par l'intermédiaire de la Chambre des communes, je crois. Nous avons demandé à comparaître devant le comité permanent des finances de la Chambre des communes, et on n'a pas acquiescé à notre demande.

Pour ce qui est de certains passages du projet de loi d'exécution du budget — en ce qui concerne la formation, le logement, l'éducation, et cetera —, nous avons pu apporter nos commentaires, et, à mon avis, nous avons apporté une contribution utile. Nous étions très heureux d'apprendre que 1,4 milliard de dollars du budget ont été consacrés à ces choses.



In terms of things like NWP and CEAA, we were not consulted and were not given an opportunity to appear before the committee. We encouraged the Senate to hold hearings on this bill, and it got rushed through the Senate. I guess that is why these hearings are happening now.

**Senator Spivak:** First, we are a nation of law. Legislation can be amended; it often is. In fact, some people here would like to amend the whole status of the Senate. The only thing preventing an amendment here is the will of the senators to exercise their sober second thought properly. There is absolutely no reason why this legislation cannot be amended.

I have a specific question. Mr. Wilson, on the second-last page of your presentation, you say that the Navigable Waters Protection Act, including proposed amendments, is inapplicable in the territory of NAN First Nations Treaties 9 and 5 areas. Do you believe this is justifiable? In other words, is this something you can legally pursue?

**Mr. Wilson:** That will be up to the NAN chiefs. NAN passes resolutions all the time stating their views. The history has been that the government does not necessarily accept our resolutions. Again, the statement came out of the resolution — I believe you have it — and that is the view of the chiefs.

I am not sure if we have ever come to head on an issue yet in the field, where we have been clashing heads, saying yes and no. This is the position of the chiefs, and where it goes will depend upon the federal government when push comes to shove.

**Senator Spivak:** You state on another page that removing the four named works — bridge, boom, dam and causeway — from the Navigable Waters Protection Act would open the door for large-scale projects to commence. Could you elaborate on that?

This question was raised earlier. I know you stated, and this was also in the Sierra Club brief, that the minister cannot remove major works from consideration through his discretionary power. Would you comment on that?

**Mr. Wilson:** If those four activities are taken out of the act to a point where they no longer need reviews, we could be seeing a large number of what we consider large-scale projects. We have creeks that maybe are not navigable most of the year, but in the springtime, during the spring runoff, our First Nations people are using these creeks as a means of transport. To put any kind of structure on these creeks, without consulting with First Nations or having any kind of review, could have a serious impact upon our people, whether this be booms or dams or whatever.

Quant à des choses comme la LPEN et la LCEE, nous n'avons pas été consultés et nous n'avons pas eu l'occasion de comparaître devant le comité. Nous avons encouragé le Sénat à tenir des audiences au sujet du projet de loi, mais, à ce chapitre, le processus sénatorial s'est déroulé à toute vitesse. J'imagine que c'est la raison pour laquelle il y a des audiences maintenant.

**Le sénateur Spivak :** Premièrement, nous vivons dans un pays qui respecte la primauté du droit. On peut modifier des lois; cela arrive souvent. De fait, certaines personnes ici aimeraient modifier de fond en comble le statut du Sénat. La seule chose qui empêche une modification ici, c'est la volonté des sénateurs d'exercer leur second regard objectif en bonne et due forme. Il n'y a absolument aucune raison pourquoi cette loi ne pourrait pas être modifiée.

J'ai une question précise. Monsieur Wilson, à l'avant-dernière page de votre mémoire, vous dites que la Loi sur la protection des eaux navigables, y compris les modifications proposées, ne s'applique pas aux territoires de la NNA visée par les traités n° 9 et n° 5. Croyez-vous que cela est juridiquement fondé? Autrement dit, est-ce quelque chose qui pourrait donner lieu à des poursuites judiciaires?

**M. Wilson :** Cela dépendra des chefs de la NNA. La NNA adopte constamment des résolutions qui reflètent ses opinions. L'histoire a montré que le gouvernement n'accepte pas nécessairement nos résolutions. Encore une fois, la déclaration est tirée de la résolution — je crois que vous l'avez —, et c'est l'avis des chefs.

Je ne suis pas certain qu'il nous soit déjà arrivé d'avoir sur le terrain un désaccord où nous aurions confronté nos opinions, où certains auraient dit oui et d'autres, non. Je vous transmets la position des chefs, et la prochaine étape dépend de ce que fera le gouvernement fédéral lorsque les choses se gâteront.

**Le sénateur Spivak :** Vous déclarez, à une autre page, que la suppression des quatre ouvrages — le pont, l'estacade, le barrage et le pont-jetée — de la Loi sur la protection des eaux navigables ouvrirait la voie à des projets de grande envergure. Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

Cette question a déjà été soulevée. Je sais que vous avez déclaré — et c'était aussi inscrit dans le mémoire du Sierra Club — que le ministre ne peut pas exempter des ouvrages d'envergure de tout examen en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Pourriez-vous commenter ce sujet?

**M. Wilson :** Si ces quatre activités sont retirées de la loi de sorte qu'elles ne soient plus assujetties à des examens, nous pourrions voir apparaître un grand nombre de ce que nous appelons des projets de grande envergure. Nous avons des ruisseaux qui ne sont pas navigables la plupart de l'année, mais qui, au moment de l'écoulement printanier, servent au déplacement de membres des Premières nations. Si vous érigez une forme ou une autre de structure sur ces ruisseaux sans consulter les Premières nations ni entreprendre un type quelconque d'examen, les conséquences sur notre peuple pourraient être graves, qu'il s'agisse d'estacades, de barrages ou je ne sais quoi.

We know, for example, right now the Ministry of Natural Resources has been looking at a lot of the waters in NAN for waterway power. They have developed maps of water potential and they talk about wanting to put in dams.

**Senator Spivak:** I have one further question. I can understand a bridge could be small or a dam could be small, but how about a boom and a causeway? I do not know about these. Can they also be small? Can you have a small causeway and a small boom, or are these usually larger?

**Mr. Wilson:** I believe they can be large. We do not have too many causeways in NAN, so I am not sure.

**Mr. McCormick:** I just wanted to make a comment on your first question, which is in regard to NAN's legal rights. I wanted to talk about treaties, because there is a misconception that treaties are giving First Nation people rights. It is the other way around.

Your forefathers, when they came here, did not have a right to anything — to the resources, to the land. It is the First Nations people who are giving you rights. A treaty is kind of like a warranty on your car. If your steering wheel needs to be fixed, if your gas tank needs to be fixed and it is in your warranty, it will be fixed; but if your brakes go and it is not in your warranty, when you bring it in, they will not fix it.

The point I want to make is that we are giving the rights. If it is not specified in the treaty, then the indigenous people retain that right. That is our relationship with you. In NAN's treaty, if they do not say they are turning over the rights to the waterways in their treaty territory, then you do not have any right to it.

**Senator Spivak:** There are famous court cases, however, that most of us here have at least a passing knowledge of, which clearly set out the consultation process — that it actually has to be almost a decision-making process. It is not just consultation and goodbye.

**The Chair:** Those were good questions.

**Senator Banks:** Gentlemen, I want to plough the ground again that Senator Spivak has referred to. First, in the speech to which she just referred, you said that the Navigable Waters Protection Act is not applicable in the territories that you are talking about — not just the amendments to it, but the act altogether. I presume by that you mean that from 1882, it never was applicable in your territory.

I am looking at your second-last page, third paragraph, which says:

Nous savons, par exemple, qu'à l'heure actuelle, le ministère provincial des Ressources naturelles regarde de nombreux cours d'eau sur le territoire de la NNA pour exploiter l'énergie hydraulique. Il a conçu des cartes exposant le potentiel hydraulique et il parle d'ériger des barrages.

**Le sénateur Spivak :** J'ai une autre question. Je peux comprendre qu'il est possible d'ériger un petit pont ou un petit barrage, mais qu'en est-il des estacades et des ponts-jetées? Je ne connais pas bien ces ouvrages. Peuvent-ils aussi être petits? Peut-on construire un petit pont-jetée et une petite estacade, ou ces ouvrages sont-ils normalement plus gros?

**M. Wilson :** Je crois qu'ils peuvent être de grande taille. Les territoires de la NNA ne comptent pas beaucoup d'estacades, alors je ne sais pas vraiment.

**M. McCormick :** Je voulais seulement apporter un commentaire en réponse à votre première question, qui concerne les droits légaux de la NNA. J'aimerais parler des traités, car il existe une idée fausse selon laquelle les traités confèrent aux Premières nations des droits. C'est l'inverse.

Vos ancêtres, lorsqu'ils sont venus ici, n'avaient aucun droit leur permettant d'exploiter les ressources ou le territoire. Ce sont les peuples des Premières nations qui vous accordent des droits. Un traité, c'est un peu comme la garantie sur votre voiture. Si vous devez faire réparer votre volant, si votre réservoir à essence doit être réparé et que c'est prévu dans votre garantie, ce sera fait; par contre si vos freins font défaut, mais que ce n'est pas visé par votre garantie, lorsque vous amèneriez votre voiture, on ne la réparera pas.

Ce que j'essaie de dire, c'est que nous accordons les droits. En l'absence d'une disposition dans le traité, le peuple autochtone conserve le droit en question. Voilà notre relation avec vous. Dans le traité de la NNA, s'il n'est pas question du transfert des droits d'exploitation des voies navigables situées sur le territoire visé par le traité, alors vous ne devriez pas avoir le droit de les exploiter.

**Le sénateur Spivak :** Il y a toutefois des affaires judiciaires célèbres, dont la plupart d'entre nous ont au moins une connaissance sommaire, qui établissent clairement le processus de consultation — ce processus est, à vrai dire, presque un processus décisionnel. Il ne s'agit pas seulement de tenir une consultation et de passer à autre chose.

**Le président :** Vous avez posé de très bonnes questions.

**Le sénateur Banks :** Messieurs, j'aimerais revenir à la question qu'a soulevée le sénateur Spivak. Tout d'abord, dans le discours qu'elle vient de mentionner, vous avez déclaré que la Loi sur la protection des eaux navigables ne s'applique pas aux territoires dont vous parlez — pas seulement les modifications, mais la loi dans son ensemble. J'imagine que vous voulez dire que, dès 1882, elle ne visait pas votre territoire.

Je regarde le troisième paragraphe de l'avant-dernière page, qui se lit comme suit :

For these reasons, NAN Chiefs-In-Assembly passed a resolution saying that Bill C-10, Budget Implementation Act, and the Navigable Waters Protection Act (including the proposed amendments) are inapplicable in the territorial of NAN First Nations Treaties 9 and 5 areas.

Do you mean that it was not applicable from 1882? Based on what Chief McCormick has just said, if the treaties are silent on it and do not grant the rights to the water, are you saying that the Navigable Waters Protection Act has never applied to the waters within NAN?

**Mr. Wilson:** What I am saying is that the chiefs we have in place now are saying that the act is not applicable, as of the signing of this resolution. Going over the resolution, it does not really say “Go back in time.” At the same time, though, NAN did not seek ownership to the water when the treaty was signed.

**Senator Banks:** Do you think — and Mr. Watts, do you think — and I am going to guess, Mr. Wuttke, are you a lawyer?

**Stuart Wuttke, Acting Director, Environmental Stewardship, Assembly of First Nations:** Yes.

**Senator Banks:** Will this legislation pass a section 35 challenge?

**Mr. Wuttke:** That is a good question, senator.

**Senator Banks:** It is the question.

**Mr. Wuttke:** With respect to certain treaties, definitely. Treaty No. 5, the adhesions to that, and Treaty No. 7 specifically have clauses that state that the First Nations will give settlers free navigation through their waterways. That is the language in the treaty itself. To many of the treaty nations in those areas, that means that it recognizes their ownership and title over the waterways by the act of allowing settlers free navigation through their waterways. In those specific cases, definitely that is a case that could go before the courts.

**Senator Banks:** If we are talking about navigation, I am presuming you are familiar with the amendments that have just been passed and with the NWPA in general?

**Mr. Wuttke:** Yes.

**Senator Banks:** Where, in the amendments, is navigation impeded?

**Mr. Wuttke:** Navigation could be impeded, for instance, if large dams were erected in the waterways — bridges themselves that have lower levels of clearance. As far as bridges that are built and dams that are subsequently built, and the cumulative effect is rising of the waterways in certain areas or even lowering of the waterways in certain areas, that could, in fact, impede navigation.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée des chefs de la NNA a adopté une résolution énonçant que le projet de loi C-10, la Loi d'exécution du budget et la Loi sur la protection des eaux navigables, y compris les amendements proposés, ne s'appliquaient pas aux territoires des Premières nations de la NNA visées par le Traité n° 9 et le Traité n° 5.

Voulez-vous dire que la loi ne s'appliquait pas dès 1882? À la lumière des propos que vient tout juste de tenir le chef McCormick, si les traités sont muets à ce sujet et ne confèrent pas les droits d'exploitation des cours d'eau, dites-vous que la Loi sur la protection des eaux navigables n'a jamais visé les eaux du territoire de la NNA?

**M. Wilson :** Je dis que les chefs présentement en poste ont déclaré que la loi ne s'appliquait pas, à compter du moment de la signature de la résolution. Si je regarde la résolution, il n'est jamais question d'un retour en arrière. En revanche, toutefois, la NNA n'a pas réclamé la propriété des eaux au moment de la signature du traité.

**Le sénateur Banks :** Croyez-vous — et j'aimerais aussi entendre votre avis, monsieur Watts —, et je vais essayer de deviner, monsieur Wuttke, êtes-vous avocat?

**Stuart Wuttke, directeur par intérim, Gestion de l'environnement, Assemblée des Premières nations :** Oui.

**Le sénateur Banks :** Ce projet de loi résisterait-il à une contestation en vertu de l'article 35?

**M. Wuttke :** C'est une bonne question, sénateur.

**Le sénateur Banks :** C'est la grande question.

**M. Wuttke :** Pour ce qui est de certains traités, c'est certain. Le traité n° 5, les adhesions à cet accord, et le traité n° 7 contiennent des clauses qui prévoient que les Premières nations accorderaient aux colons le droit de naviguer librement sur leurs cours d'eau. C'est dans le libellé du traité. Pour bien des nations visées par le traité dans ces régions, cela constitue une reconnaissance légale du fait que les cours d'eau leur appartiennent, puisqu'elles permettent aux colons de naviguer librement sur leurs cours d'eau. Dans des cas précis, cela pourrait sans aucun doute faire l'objet d'un litige.

**Le sénateur Banks :** Pour ce qui est de la navigation, je présume que vous connaissez les modifications qui viennent d'être adoptées et la LPEN en général.

**M. Wuttke :** Oui.

**Le sénateur Banks :** Quelles sont les modifications précises qui font obstacle à la navigation?

**M. Wuttke :** On ferait obstacle à la navigation, par exemple, si on érigeait de gros barrages sur les voies navigables — ou des ponts dont la hauteur libre n'est pas suffisante. La construction de ponts, puis de barrages par la suite, a pour effet cumulatif d'élever le niveau d'eau dans certaines zones, ou même de le baisser à d'autres endroits, ce qui peut, de fait, faire obstacle à la navigation.

**Senator Banks:** I refer to Mr. Wilson's comment that the reservations arise from the amendments to the NWP. If I understand correctly, and as the government has undertaken to us, the NWP requirements for navigability and ensuring that works, major and minor, do not impede navigability have not been changed by these amendments. The process for application and the circumstances in which the application for a work needs to be made have been changed in this process, but the overarching requirements to maintain navigability have not been changed.

A publication in the *Canada Gazette* says that nothing will impede navigation and that vessels, even during the construction of the work, must be allowed to pass and must be given assistance, if required. Where in the amendments have the fundamentals of the act been changed. Can you tell me?

**Mr. Wuttke:** In the old provisions of the act in its entirety prior to the amendments, there is some question as to the applicability and how they are recognized. There was some comparable interpretation of the act in many views of the First Nations in terms of the rights of free navigation. They were in conformity with similar views. The changes with the recent amendments grant a discretion to the minister that poses a problem to many First Nations communities because we are no longer looking at two systems that can live side by side. Now, we have a system that includes discretionary authority of the minister over all waterways.

**Senator Banks:** Does the discretion include allowing something that would impede navigation?

**Mr. Wuttke:** We do not know the answer to that yet. It is a possibility. We do not know which projects the minister might deem to be exempt from certain things. We recognize that there might be certain exemptions from environmental standards but there will be regulations with respect to the permit process. Once again, many First Nations communities will not have a say in their development. As far as we know from our discussions with the bureaucracy, many of those changes would be policy based, not legislatively based. That poses problems for us because many policies are often overlooked by federal departments. There is no direction from Parliament as to how department officials are to exercise their discretion.

**Senator Banks:** Just to be clear: Do you think that the ministerial discretion provided in the act gives the minister the discretion to allow a major or minor work in a major or minor waterway that might impede navigation?

**Mr. Wuttke:** I believe so, yes. We see dams all the time, and dams definitely impede navigation.

**Le sénateur Banks :** Je me reporte au commentaire de M. Wilson selon lequel les objections découlent des modifications de la LPEN. Si je comprends bien, comme le gouvernement nous l'a expliqué, on n'a pas modifié les exigences de la LPEN visant à garantir la navigabilité et à s'assurer que les ouvrages, qu'ils soient d'importance majeure ou secondaire, ne font pas obstacle à la navigabilité. Dans le cadre du processus, on a modifié les modalités de demande et les circonstances dans lesquelles on doit présenter une demande pour ériger un ouvrage, mais les principales exigences visant à maintenir la navigabilité n'ont pas été modifiées.

Un article publié dans la *Gazette du Canada* précise que rien ne fera obstacle à la navigation et que, même durant la construction de l'ouvrage, les bateaux doivent pouvoir franchir l'emplacement des travaux et être aidés au besoin. Quelles sont les modifications qui ont changé des éléments fondamentaux de la loi? Pouvez-vous me le dire?

**M. Wuttke :** Les anciennes dispositions de la loi dans son ensemble, avant les modifications, traitaient, dans une certaine mesure, de l'applicabilité et des modalités de reconnaissance. Les Premières nations avaient souscrit à des interprétations comparables de la loi concernant les droits à la navigation libre. Ces interprétations étaient conformes à certains points de vue à ce chapitre. Les modifications récentes confèrent au ministre un pouvoir discrétionnaire qui pose un problème à beaucoup de collectivités des Premières nations, car cela ne permet plus la cohabitation de deux régimes. Maintenant, nous vivons sous un régime où le ministre a un pouvoir discrétionnaire à l'égard de toutes les voies navigables.

**Le sénateur Banks :** Son pouvoir discrétionnaire lui permettrait-il d'autoriser la construction d'un ouvrage qui ferait obstacle à la navigation?

**M. Wuttke :** Nous ne connaissons pas encore la réponse à cette question. C'est possible. Nous ignorons quels projets le ministre pourrait juger bon d'exempter de certaines choses. Nous comprenons qu'il pourrait y avoir certaines exemptions relatives aux normes environnementales, mais le processus de délivrance de permis sera assorti de règles. Encore une fois, bon nombre de collectivités des Premières nations n'auront pas leur mot à dire au cours de la construction de ces ouvrages. À la lumière de nos discussions avec l'administration, nombre de ces changements seraient liés aux politiques, et non pas aux lois. Cela nous pose problème, car les ministères fédéraux ont souvent négligé des politiques. Le Parlement ne donnera aucune instruction aux fonctionnaires sur la façon d'exercer leur pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Banks :** Juste pour préciser : croyez-vous que le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre en vertu de la loi lui accorde le pouvoir de permettre la construction d'un ouvrage, qu'il soit d'importance majeure ou secondaire, sur une voie navigable secondaire ou principale, qui pourrait faire obstacle à la navigation?

**M. Wuttke :** Je crois que oui. Nous voyons toujours des barrages, et il ne fait aucun doute que les barrages font obstacle à la navigation.

**The Chair:** For the record, if I understand what you are driving at, senator, in your line of questioning, you are asking counsel for these people whether he thinks that this act, as drafted in providing unfettered discretion to the minister, becomes unconstitutional. Is that your question? Or are you asking whether it would support section 35?

**Senator Banks:** My first question was whether it is justiciable and actionable and whether it would stand the test.

**The Chair:** You are asking whether it is ultra vires.

**Senator Banks:** I keep reverting to my understanding that what the amendments have changed does not include anything that would permit impediments to navigation that did not exist before the amendments. It simply changes the process. We have always built dams.

**The Chair:** The official said that.

**Senator Banks:** I am going in that direction.

**The Chair:** Yes.

**Mr. McCormick:** I want to say two things: I had asked whether the bill would be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We have been clear about our understanding of treaty rights and that they are recognized and affirmed in section 35 of the Constitution. We made our presentation and answered your questions, and I want to be clear that you understand what the chiefs and our community members are saying. That was the point of being clear on it.

I thank senators for inviting our association to come. We appreciate it. I wish you the best in your endeavours. At some time, I do not know how you will answer my question, but I think it should be given due consideration. Thank you.

**The Chair:** Thank you Mr. McCormick. We have a car waiting for you at the door.

**Senator Spivak:** My question follows Senator Banks' question. It is not a question of whether the amendments would impede navigation. Rather, it is a question of whether these processes — the ministerial discretion when he makes the major and minor works without any recourse, for example, to statutory instruments or Parliament. That is what I want to ask you. That might open the potential.

Remember, we are here to ensure that this legislation is constitutional. That is what the Senate is supposed to do. That is the question,

**The Chair:** I think the answer was clear. Your follow-up is along the same lines as my question. That is our duty.

**Senator Spivak:** Right.

**Le président :** Pour le compte rendu, si je comprends où vous voulez en venir, monsieur le sénateur, avec vos questions, vous cherchez à connaître l'avis de ces personnes, si elles croient que la loi, dont le libellé confère au ministre une entière discrétion, est frappée d'inconstitutionnalité. Est-ce votre question? Vous demandez-vous si ces dispositions sont conformes à l'article 35?

**Le sénateur Banks :** Je voulais tout d'abord savoir si c'était quelque chose qui était juridiquement fondé et qui donnait matière à procès.

**Le président :** Vous voulez savoir si cela va au-delà des compétences prévues.

**Le sénateur Banks :** Je reviens toujours à mon interprétation selon laquelle les modifications n'ont pas ouvert la voie à de nouvelles mesures permettant que l'on érige des obstacles à la navigation. Elles modifient tout simplement le processus. Nous avons toujours érigé des barrages.

**Le président :** C'est ce qu'a dit le représentant.

**Le sénateur Banks :** Je me range à son avis.

**Le président :** Oui.

**M. McCormick :** J'aimerais dire deux choses : j'avais demandé si le projet de loi serait soumis au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous avons clairement énoncé notre interprétation des droits issus de traités et précisé que l'article 35 de la Constitution les reconnaît et les confirme. Nous avons fait notre exposé et nous avons répondu à vos questions, et j'aimerais m'assurer que vous comprenez ce que disent les chefs et les membres de notre collectivité. C'est la raison pour laquelle nous avons été clairs à ce sujet.

Je remercie les sénateurs d'avoir invité notre association à comparaître. Nous vous en sommes reconnaissants. Nous vous souhaitons beaucoup de succès dans vos projets. J'ignore quand et comment vous répondrez à ma question, mais je crois qu'elle mérite une certaine réflexion. Merci.

**Le président :** Merci, monsieur McCormick. Une voiture vous attend à la porte.

**Le sénateur Spivak :** Ma question suit celle du sénateur Banks. Il ne s'agit pas de déterminer si les modifications feraient obstacle à la navigation. Il s'agit plutôt de déterminer si ces processus — le pouvoir discrétionnaire du ministre de permettre la construction de ces ouvrages, qu'ils soient d'importance majeure ou secondaire, sans les soumettre aux exigences des textes réglementaires ou du Parlement. C'est ce que je veux vous demander. Cela permettra peut-être d'explorer d'autres aspects de la question.

Gardez bien à l'esprit que nous sommes ici pour nous assurer de la constitutionnalité de ce projet de loi. C'est le mandat du Sénat. C'est la ça, question.

**Le président :** Je crois que la réponse était claire. Votre intervention est plus ou moins semblable à ma question. C'est notre devoir.

**Le sénateur Spivak :** C'est exact.

**The Chair:** Did you want him to change his answer? He said that they have a view.

**Senator Spivak:** Perhaps I did not hear it properly.

**Mr. Watts:** Part of the broader question is not just whether the amendments are constitutional but whether the old NWPA was constitutional. That is a great question. We might need to litigate that. There are probably some good treaty areas to do that.

The objective is how, in a cooperative fashion, can we sort through some of these areas so that the economy can move forward and First Nations can feel part of it through full consultation and accommodation in the manner that we deem appropriate. That is a whole other question. When you cloak all of this in ministerial discretion, whereby the minister does not have to pose notice and no legal recourse is provided, the recourse becomes the courts and blockades. Is that the kind of legislation that you envisage putting in place? It does not make any sense to go down that road, or that piece of water.

**The Chair:** That is why we have Senator St. Germain here.

**Senator McCoy:** I appreciate your time and attention on this issue, which was immediate. I see the resolution that NAN passed was March 12, which was the day that Bill C-10 was passed.

Before we go any further, as Senator Banks said, Mr. Osbaldeston, a government official, said he has no right to make a regulation that does not protect navigation. I dispute that reading of the act. No matter how often he says it, I still do not believe it. If you believe him, it is because he has said it so often, perhaps. I want to tell you that as a lawyer — which he is not — I disagree with him.

I want to come back to this point that we have all been looking at. We talk about democracy. One of the first things that democracy was based on was the rule of law. That was the Magna Carta. That happened in 1215 in our system, a little later in your system. We based it on the fact that you cannot have arbitrary rule; you must have some standards set up, in advance, so that everyone knows what those standards are. Those standards would then be applied equally to all citizens.

Again I am hearing from you that in this case there are no standards, no criteria that have been established in advance. Therefore, there is no rule of law; it is arbitrary. You are nodding your head. Are you agreeing with me?

**Mr. Watts:** Yes; I agree with you.

**Senator McCoy:** That is my first point. Regarding my second point, I think you were here when Mr. Middleton, from Alberta Transport, described the process by which he began to develop, and did develop, what would have been criteria that would

**Le président :** Vouliez-vous qu'il change sa réponse? Il a dit qu'ils avaient un point de vue.

**Le sénateur Spivak :** Peut-être que je ne l'ai pas bien entendu.

**M. Watts :** La question plus générale consiste à déterminer non seulement si les modifications sont constitutionnelles, mais si l'ancienne LPEN était constitutionnelle. C'est une question importante. Nous devons peut-être la soumettre aux tribunaux. Il y a probablement des régions visées par des traités qui se prêteraient bien à ce processus.

L'objectif est de déterminer comment régler certaines de ces questions, en collaboration, pour que l'économie reprenne du poil de la bête et que les Premières nations puissent se sentir engagées dans ce processus grâce à une consultation et à un accommodement complets selon les modalités qui nous conviennent. C'est une tout autre question. Lorsque la chose est ainsi dissimulée par le pouvoir discrétionnaire du ministre, qui l'exempte de l'obligation d'afficher un avis et élimine la possibilité d'un recours juridique, on doit se rabattre sur les tribunaux et les barrages routiers. Est-ce le genre de lois que vous envisagez de mettre en place? Il n'est absolument pas raisonnable d'aller dans cette direction, ou de choisir cette voie.

**Le président :** C'est pourquoi nous avons le sénateur St. Germain.

**Le sénateur McCoy :** Je vous suis reconnaissant d'avoir accordé du temps et de l'attention à cette question, qui était urgente. Je vois que la résolution a été adoptée par la NNA le 12 mars, date à laquelle le projet de loi C-10 a été adopté.

Avant que nous allions plus loin, comme l'a dit le sénateur Banks, M. Osbaldeston, représentant du gouvernement, a expliqué qu'il n'avait pas le droit de prendre un règlement qui ne protège pas la navigation. Je conteste cette interprétation de la loi. Il peut le répéter tant qu'il voudra, je ne le croirai jamais. Si vous le croyez, c'est peut-être parce qu'il l'a répété aussi souvent. Je tiens à vous dire que, en ma qualité d'avocat — profession à laquelle il n'appartient pas —, je ne suis pas d'accord avec lui.

Je veux revenir à cette idée sur laquelle nous nous sommes penchés. Nous parlons de démocratie. L'un des premiers fondements de la démocratie est la primauté du droit. C'était la Grande Charte. Cela s'est produit en 1215 selon notre calendrier, et un peu plus tard dans votre cas. Elle repose sur l'idée selon laquelle il ne peut pas y avoir de règle arbitraire; il faut établir certaines normes, au préalable, pour que tout le monde connaisse ces normes. Elles seraient ensuite appliquées à tous les citoyens de façon équitable.

Encore une fois, ce que je tire de vos propos, c'est que, dans ce cas-ci, il n'y a pas de normes, pas de critères qui ont été établis au préalable. Ainsi, la primauté du droit n'existe pas; c'est arbitraire. Vous hochez la tête. Êtes-vous d'accord avec moi?

**M. Watts :** Oui, je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur McCoy :** C'est la première chose que je voulais faire valoir. Quant à la deuxième chose, je crois que vous étiez ici lorsque M. Middleton, du ministère des Transports de l'Alberta, a décrit le processus qu'il a adopté pour mettre au point — et il l'a fait — ce

accommodate many interests in Alberta. He did not mention First Nations, and I am sure you made the same note. Would you say that a process similar to that that included your people in each region, bringing your special and multi-generational knowledge, traditional and ecological knowledge to the table, would be one that you would recommend?

**Mr. Watts:** I think it is a great question. Whether or not it is something that we would recommend to the exclusion of other things that we are already recommending is another question. I know you are not trying to ask me a trick question.

**Senator McCoy:** It is not an either/or question.

**Mr. Watts:** I think that would be useful, and good for the entire country if we had that sort of process.

I have had a chance to meet with officials from the Nuclear Waste Management Organization a few times. They are trying to understand traditional ecological and environmental knowledge in terms of how they would place a waste site. They are going through a real struggle. They have their own scientists and environmentalists and we have our own scientists. We are trying to figure out how we can do these things. Other parts of the country have done these things. In Clayoquot Sound they did a wonderful piece of work including western science and indigenous science in how Clayoquot Sound could be managed. To bring that type of energy to this type of process would be wonderful.

**Senator McCoy:** That is helpful, because it begins, then, to open up possibilities. Others have suggested a similar process. Thank you for that.

I do not know the case law well enough, so I will turn, perhaps, to Mr. Wuttke, but I have the impression that if there is not reasonable accommodation and meaningful consultation, things are null and void. Forget even more fundamental questions of treaty rights in some areas of the country. Certainly, projects have been stopped. Once you went to court, you said that one of the two files made progress for First Nations. Is not that a show-stopper?

**Mr. Wuttke:** It is a show-stopper where First Nations decide to challenge things. In many cases, however, there are not the resources for First Nations to hire lawyers and that type of thing. There is not that access to justice for many communities.

**Senator McCoy:** Again, if enforced, that is a show-stopper, and the show just does not stop unless someone says halt. That takes a lot of time, effort and resources. Thank you. I think that answers my question. I think others have sketched these things out. If you want to add anything else, you may do so, but it is getting late in the evening. Once again, thank you very much.

qui correspondrait à des critères qui auraient tenu compte de nombreux intérêts albertains. Il n'a pas mentionné les Premières nations, et je suis certaine que vous avez remarqué la même chose. À votre avis, un processus semblable à celui-là qui inclurait votre peuple dans chaque région et qui vous inviterait à mettre à contribution votre savoir multigénérationnel, traditionnel et écologique serait quelque chose que vous recommanderiez?

**M. Watts :** Je crois que c'est une excellente question. Pour ce qui est de savoir si nous recommanderions une telle chose si elle supposait l'exclusion des autres choses que nous recommandons déjà, c'est une tout autre question. Je sais que vous n'essayez pas de me tendre un piège.

**Le sénateur McCoy :** Je ne vous demande pas de choisir entre les deux.

**M. Watts :** Je crois que ce genre de processus serait utile et bénéfique pour tout le pays.

J'ai eu l'occasion de rencontrer des représentants de la Société de gestion des déchets nucléaires à quelques reprises. Elle essaie de comprendre comment les connaissances écologiques et environnementales traditionnelles pourraient aider à déterminer l'emplacement d'un site d'enfouissement. Elle se donne beaucoup de mal. Elle a ses propres chercheurs et environnementalistes et nous avons nos propres chercheurs. Nous essayons de déterminer la manière dont nous allons procéder. On a déjà fait ce genre de choses dans d'autres parties du pays. À Clayoquot Sound, on a fait un merveilleux travail en alliant la science moderne à la science autochtone pour définir la façon de gérer Clayoquot Sound. Il serait merveilleux d'apporter ce genre de dynamisme à ces processus.

**Le sénateur McCoy :** C'est intéressant, car cela nous permet d'explorer différentes possibilités. D'autres ont proposé un processus semblable. Merci.

Je ne connais pas assez bien la jurisprudence, alors, je vais peut-être me reporter à M. Wuttke, mais j'ai l'impression que, faute d'accommodements raisonnables et de véritables consultations, rien ne va plus. Et c'est sans parler des questions encore plus fondamentales concernant les droits issus de traités dans certaines régions du pays. Il est assurément déjà arrivé que des projets aient été interrompus. Vous êtes allé en cour une fois, et vous avez dit que les Premières nations avaient fait des progrès dans l'un des deux dossiers. Cela ne relève-t-il pas de l'exploit?

**M. Wuttke :** C'est tout un exploit lorsque les Premières nations décident de contester quelque chose. Dans bien des cas, toutefois, les Premières nations n'ont pas les ressources nécessaires pour retenir les services d'un avocat et faire ce genre de choses. Bon nombre de collectivités n'ont pas accès à cette forme de justice.

**Le sénateur McCoy :** Encore une fois, si cette contestation porte ses fruits, l'exploit est d'autant plus prodigieux, car le processus ne s'interrompt pas de lui-même, il faut que quelqu'un tranche. Cela exige beaucoup de temps, d'efforts et de ressources. Merci. Je crois que cela répond à ma question. Je crois que d'autres ont esquissé ces éléments. Si vous avez quelque chose à ajouter, vous pouvez le faire, mais il commence à se faire tard. Encore une fois, je vous remercie beaucoup.

**Mr. Wilson:** I am only speaking on behalf of NAN, but I think most First Nations would agree. First Nations are not against economic development. When in NAN or in other places we have had blockades, it is because we do not have the money to go to court, but we are frustrated. When you start blockading something, especially when times are good, people want to talk to you. Forestry is now down in the doldrums, so there is no point blockading someone's mill when it is not operating. When times are going well, First Nations would blockade something, though, because it is the only way to get people to the table to listen to their concerns. If we had the money, we would probably be in court but, as mentioned, it is time-consuming and costly.

The First Nations with which I have dealt — and I am speaking generically — are all for economic development, but they want to be part of the picture. They want to be consulted in a meaningful fashion. They are not here to stop progress but want to be part of the progress.

**The Chair:** I hope you feel that you have had a good hearing, gentlemen. We have been fascinated by what you have had to tell us. As you have said, Mr. Wilson, some of it has been said before in other forums. My friend and colleague Senator St. Germain has kept me relatively well-advised about some of the good things that are being done. People are listening carefully, and we at this committee will certainly continue to listen carefully. We have taken careful note of what you have told us tonight.

Colleagues, I ask you all to support the chair and the clerk. We have violated a quasi-rule imposed by the whips about two-hour time slots. We have exceeded three hours tonight. The fact that you are here, listening carefully, is a tribute to our diligence and now you are party to it.

Gentlemen, would you like a last word, or are you fine? If so, I will just declare the meeting adjourned.

**Mr. Watts:** If I could, a note of appreciation to this committee for allowing us to appear before us. These are difficult questions. I was at a meeting of the Canadian Council of Churches today and there was discussion about how we balance things such as faith, values and economics for a better society for all of us. Some of those questions are underpinning the things that we are presenting here. As my colleagues have said, we want a better society, too. We want healthier communities, better schooling for our kids, better houses and water; all of those things. We do not want to be outside of the economy looking in, but there are values, there is knowledge, there are principles, and there are rights that we have. We want to be assured that they are part of the process so that our only recourse is not either court or blockades. As human beings, we can talk with each other and we can sort things out. I

**M. Wilson :** Je ne parle qu'au nom de la NNA, mais je crois que beaucoup de Premières nations partageraient mon avis. Les Premières nations ne sont pas contre le développement économique. Lorsqu'on a érigé des barrages routiers dans la région de la NNA ou à d'autres endroits, c'était parce que nous n'avions pas les moyens d'aller en cour, mais nous étions frustrés. Une fois que vous érigez un barrage routier devant quelque chose, surtout lorsque l'économie se porte bien, les gens veulent vous parler. Le secteur forestier va mal actuellement, alors il n'y a pas d'intérêt à ériger un barrage devant une usine si elle n'est pas en activité. Lorsque l'économie va bien, cependant, les Premières nations établissent des barrages, car c'est la seule façon d'amener les gens à dialoguer et à écouter leurs préoccupations. Si nous avions les moyens, nous serions probablement devant les tribunaux, mais, comme il a été mentionné, ce processus exige beaucoup de temps et d'argent.

Les Premières nations avec lesquelles j'ai interagi — et je parle de façon générale — sont en faveur du développement économique, mais elles veulent participer à la démarche. Elles veulent être véritablement consultées. Elles ne sont pas là pour stopper les progrès, elles veulent y contribuer.

**Le président :** J'espère que vous avez apprécié l'audience, messieurs. Nous avons été fascinés par ce que vous aviez à nous dire. Comme vous l'avez mentionné, monsieur Wilson, certains de ces propos ont déjà été tenus sur d'autres tribunes. Mon ami et collègue, le sénateur St. Germain, a contribué à ce que je sois assez bien informé sur certaines des bonnes mesures qui sont prises. Les gens écoutent attentivement, et les membres du comité continueront certainement à écouter attentivement. Nous prenons bonne note de ce que vous nous avez dit ce soir.

Chers collègues, je vous demanderais à tous d'appuyer le président et la greffière. Nous avons contrevenu à une quasi-règle imposée par les whips concernant les plages horaires de deux heures. La séance de ce soir a duré plus de trois heures. Le fait que vous soyez ici et que vous écoutiez attentivement témoigne de notre diligence, et maintenant vous êtes complices.

Messieurs, aimeriez-vous dire quelques mots pour conclure, ou est-ce que ça va? Le cas échéant, je vais tout simplement déclarer que la séance est levée.

**M. Watts :** Si vous permettez, j'aimerais remercier le comité de nous avoir permis de comparaître. Ce sont des questions difficiles. J'ai assisté à une réunion du Conseil canadien des Églises aujourd'hui, et on discutait de la manière de concilier la foi, les valeurs et l'économie en vue d'améliorer la société pour tout le monde. Certaines de ces questions sont sous-jacentes aux choses que nous soulevons ici. Comme l'ont dit mes collègues, nous voulons aussi vivre dans une meilleure société. Nous voulons que les collectivités soient en meilleure santé, que nos enfants accèdent à de meilleures écoles, nous voulons de meilleures maisons et de l'eau de meilleure qualité; toutes ces choses. Nous ne voulons pas être exclus de l'économie, mais il y a des valeurs, des connaissances, des principes et des droits qui nous sont propres. Nous voulons nous assurer que ces aspects sont intégrés au



think that when people sign treaties with each other, that is what they expected we would be doing, and not hiring lawyers to hammer away at each other to sort through these things.

I do appreciate the opportunity that we have been given this evening.

**The Chair:** Thank you. Those are very wise and telling words. Your opening words about the spiritual elements of water certainly hit home with us and will be remembered. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, May 14, 2009

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 8:08 a.m. to examine the elements contained in Bill C-10, the Budget Implementation Act, 2009, dealing with the Navigable Waters Protection Act (Part 7).

**Senator W. David Angus** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning to everyone here in the room sharing our deliberations and welcome to all people with us on the CPAC television network, as well as those tuning in on the World Wide Web.

My name is David Angus. I am a senator from Quebec and I chair the committee. Present today are Senator Grant Mitchell from Alberta, our esteemed deputy chair; my predecessor as chair, Senator Tommy Banks from Alberta; Senator Fred Dickson from Halifax; Senator Bert Brown from Alberta; Senator Robert Peterson from Saskatchewan; Senator Pana Merchant from Saskatchewan; Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories; and Senator Willie Adams from Nunavut. We have a rather diverse group.

This meeting continues our study on Bill C-10, the Budget Implementation Act. The bill passed on the condition that various hearings are held on elements of the bill, including the Navigable Waters Protection Act and amendments thereto contained in Part 7 of the act.

Honourable senators, I believe this is our last session but one. We have had extensive hearings. I believe our witnesses have been following us directly or indirectly. You will know that we have heard a cross-section of Canadians who have helped us in our deliberations. We have had officials from the Department of Transport that directs the Navigable Waters Protection Program, and the Parliamentary Secretary for Transport, Member of Parliament Brian Jean from Fort McMurray. We have had representatives from Canadian Parks and Wilderness Society,

processus afin que nous puissions exercer d'autres recours que d'aller devant les tribunaux ou d'ériger des barrages routiers. Nous sommes des êtres humains, et nous pouvons dialoguer et trouver des solutions. À mon avis, lorsque des gens ont conclu des traités ensemble, ils s'attendaient à ce que nous procédions ainsi, au lieu de recourir à des avocats qui s'affronteront pour régler ces questions.

Je vous suis reconnaissant de nous avoir donné cette occasion ce soir.

**Le président :** Merci. Vous avez tenu des propos très sages et éloquents. Vos observations préliminaires au sujet du caractère spirituel de l'eau nous ont certainement interpellés, et nous nous en souviendrons. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 14 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 8 h 8 pour étudier les éléments du projet de loi C-10, Loi d'exécution du budget de 2009, concernant la Loi sur la protection des eaux navigables (partie 7).

**Le sénateur W. David Angus** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour à tous ceux qui assistent à nos délibérations ici dans cette salle, et à tous les gens qui suivent nos travaux au réseau de télévision CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle David Angus. Je suis sénateur du Québec et je préside le comité. Sont présents aujourd'hui notre estimé vice-président, le sénateur Grant Mitchell de l'Alberta; mon prédécesseur à la présidence du comité, le sénateur Tommy Banks de l'Alberta; le sénateur Fred Dickson de Halifax; le sénateur Bert Brown de l'Alberta; le sénateur Robert Peterson de Saskatchewan; le sénateur Pana Merchant de Saskatchewan; le sénateur Nick Sibbeston des Territoires du Nord-Ouest; et le sénateur Willie Adams du Nunavut. Nous avons un groupe assez diversifié.

Nous continuons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-10, Loi d'exécution du budget. Le projet de loi a été adopté à la condition que diverses audiences soient tenues sur certains éléments du projet de loi, notamment les modifications apportées à la Loi sur la protection des eaux navigables dans la partie 7 du projet de loi.

Honorables sénateurs, je crois que c'est notre avant-dernière réunion. Nous avons tenu des audiences assez étendues. Je crois que nos témoins ont suivi nos travaux directement ou indirectement. Vous n'ignorez pas que nous avons entendu un vaste échantillon de Canadiens qui nous ont aidés dans nos délibérations. Nous avons reçu des fonctionnaires du ministère des Transports qui dirigent le Programme de protection des eaux navigables, et aussi le secrétaire parlementaire aux Transports, le député Brian Jean de Fort McMurray. Nous avons entendu des représentants des

Canadian Wildlife Federation, Canadian Rivers Network, Paddle Canada, Lake Ontario Waterkeeper, Ontario Recreational Canoeing and Kayaking Association, Watershed Watch Salmon Society, Transportation Alberta, Assembly of First Nations, Association of Iroquois and Allied Indians and the Nishnawbe Aski Nation, who we heard from earlier this week.

I think you have a sense that we are listening and giving people an opportunity to be heard so we can report back to Parliament — to the Senate and the House of Commons — on how the amendments are viewed, and provide suggestions perhaps for starting on the five-year review clause, et cetera.

We are blessed to have you here today representing “the oil patch,” if I may call it that, so that we might have a balance in outlook. Many people looking at these amendments have become silent because the bill has been passed into law, so the matter became less pressing to them. Having you here to tell us about why these amendments may or may not be appropriate is helpful.

Good morning, Senator Milne.

We have before us Brenda Kenny, President of Canadian Energy Pipeline Association, accompanied by Jeff Angel, Vice President, External Relations. Representing the Canadian Association of Petroleum Producers, CAPP, is Peter Miller, Counsel, Law Department, Imperial Oil Resources. Representing the Federation of Canadian Municipalities is David Marit, President of Saskatchewan Association of Rural Municipalities, accompanied by Susan Irwin, Policy Advisor.

Welcome. Ms. Kenny, please proceed.

**Brenda Kenny, President, Canadian Energy Pipeline Association:** Thank you and good morning. We appreciate this opportunity. It is a pleasure to appear before you to share some of the views of the Canadian Energy Pipeline Association, CEPA. I have prepared remarks and a set of documents that we can refer to as we go along. I look forward to answering your questions.

I will provide context. The Canadian Energy Pipeline Association represents companies that transport 97 per cent of Canada's oil and natural gas. We construct and operate over 100,000 kilometres of pipelines in Canada and in the United States. Through those facilities, two-thirds of all energy used by Canadians is delivered to their homes and vehicles to meet their needs. In the next 15 years, CEPA members expect to invest more

organisations suivantes : la Société pour la nature et les parcs du Canada, la Fédération canadienne de la faune, le Réseau pour les rivières canadiennes, Paddle Canada, Lake Ontario Waterkeeper, Ontario Recreational Canoeing and Kayaking Association, Watershed Watch Salmon Society, Transports Alberta, l'Assemblée des Premières nations, l'Association of Iroquois and Allied Indians et la nation Nishnawbe Aski, que nous avons entendue au début de cette semaine.

Je pense que vous comprenez que nous écoutons les gens et leur donnons l'occasion de se faire entendre dans le but de faire rapport au Parlement — au Sénat et à la Chambre des communes — sur la perception que l'on a des modifications en question et de faire des suggestions, peut-être sur la disposition prévoyant un examen quinquennal, entre autres.

Nous sommes heureux de vous recevoir ici aujourd'hui, vous qui représentez le « bassin pétrolier », si je peux dire, ce qui nous permettra d'obtenir une perspective équilibrée. Beaucoup de gens préoccupés par ces modifications à la loi sont devenus muets parce que le projet de loi a été adopté et qu'à leurs yeux, l'affaire ne présente plus un caractère d'urgence. Il est donc utile de vous entendre nous dire pourquoi ces amendements sont appropriés ou ne le sont pas, selon le cas.

Bonjour, sénateur Milne.

Nous accueillons aujourd'hui Brenda Kenny, présidente de l'Association canadienne des pipelines d'énergie; elle est accompagnée de Jeff Angel, vice-président aux relations extérieures. Représentant l'Association canadienne des producteurs pétroliers, nous avons Peter Miller, avocat, Département de droit, Pétrolière Impériale Ressources Limitée. Représentant la Fédération canadienne des municipalités, nous accueillons David Marit, président de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan, accompagné de Susan Irwin, conseillère en politiques.

Je vous souhaite la bienvenue à tous. Madame Kenny, vous avez la parole.

**Brenda Kenny, présidente, Association canadienne de pipelines d'énergie :** Merci et bonjour à tous. Nous vous remercions de nous donner la parole. C'est un plaisir de comparaître devant vous pour vous faire part du point de vue de l'Association canadienne de pipelines d'énergie. J'ai un texte écrit et un jeu de documents auxquels je me reporterai au fur et à mesure. Je répondrai ensuite avec plaisir à vos questions.

Je vais d'abord établir le contexte. L'Association canadienne de pipelines d'énergie représente des compagnies qui transportent 97 p. 100 du pétrole et du gaz naturel du Canada. Nous construisons et exploitons plus de 100 000 kilomètres de pipelines au Canada et aux États-Unis. Grâce à ces installations, les deux tiers de toute l'énergie consommée par les Canadiens sont acheminés dans leur maison et jusqu'à

than \$40 billion in new and expanded pipeline infrastructure to meet the growing needs of Canadians. That number does not represent the possibility of two major northern gas pipelines.

The pipeline industry is committed to environmental sustainability, public safety and respect for landowners and land users' rights. Our industry is regulated through its life cycle from design through to decommissioning by the National Energy Board and by provincial energy regulators. Pipelines built and operated by CEPA member companies deliver the energy needed by Canadians to live their lives in comfort and safety and for the Canadian economy to grow, while protecting the environment every step of the way.

CEPA considers the amendments to the Navigable Waters Protection Act, NWP, to be positive changes. These amendments are an important piece of legislation, and the Navigable Waters Protection Act is a long-standing and important objective for Canadians to ensure and protect the public's right to navigate Canadian waters. This legislation has little to do with environmental assessment and everything to do with competent regulation of activities that might affect the ability of commercial shipping and recreational users in Canadian waters. These amendments enhance Transport Canada's ability in that regulatory role.

The pipeline industry also believes that the authority of the minister to designate classes of works of navigable waters reflects a modern risk-based approach to regulation that is both effective and efficient. The pipeline industry has an enviable safety record, excellent standard practices for water crossings and lengthy experience, with the benefit of the National Energy Board inspection, audit and oversight throughout its life. Changes to the Navigable Waters Protection Act can build on that record and potentially remove unnecessary permitting and review from both proponents and Transport Canada. As a result, the expertise and attention can be focused on protection of the public's right to navigate Canadian waterways where and when the protection is really needed.

To use the vernacular, the mesh on the NWP regulation net is too fine. As you have heard, Transport Canada receives and reviews at least 2,500 permit applications every year. Section 5 of the NWP is broad and offers little discretion. In CEPA's view, the results are that regulation is done on far too many simple

leur véhicule pour répondre à leurs besoins. Au cours des 15 prochaines années, les membres de l'association comptent investir plus de 40 milliards de dollars dans la construction et l'agrandissement d'infrastructures de pipelines pour répondre aux besoins croissants des Canadiens. Ce chiffre ne tient pas compte des possibilités offertes par les deux grands projets de gazoduc du Grand Nord.

L'industrie des pipelines est déterminée à respecter ses engagements en ce qui a trait au respect de l'environnement, à la sécurité publique et au respect des droits des propriétaires fonciers et des utilisateurs des sols. Notre secteur est réglementé du début à la fin de son cycle de vie, depuis la conception jusqu'au déclassement, par l'Office national de l'énergie et par les autorités provinciales chargées de la réglementation dans le domaine de l'énergie. Les pipelines construits et exploités par les membres de l'association acheminent l'énergie dont ont besoin les Canadiens pour vivre dans le confort et la sécurité et pour assurer la croissance de l'économie canadienne, tout en protégeant l'environnement à toutes les étapes.

L'association considère que les changements apportés à la Loi sur la protection des eaux navigables sont positifs. Ces modifications représentent une mesure législative importante et la Loi sur la protection des eaux navigables est un instrument important dont les Canadiens se sont dotés depuis longtemps pour protéger le droit du public de naviguer dans les eaux canadiennes. Cette loi n'a pas grand-chose à voir avec l'évaluation environnementale et tout à voir avec une réglementation compétente des activités susceptibles d'influer sur la capacité des utilisateurs des plans d'eau canadiens pour le transport commercial et les loisirs. Ces modifications renforcent la capacité de Transports Canada de jouer ce rôle par la réglementation.

Le secteur des pipelines croit par ailleurs que le pouvoir du ministre de désigner des catégories d'ouvrages sur les eaux navigables reflète une approche moderne fondée sur le risque pour une réglementation à la fois efficace et efficiente. Le secteur des pipelines a un bilan enviable en matière de sécurité, d'excellentes normes et pratiques pour le franchissement des cours d'eau et une longue expérience, ayant pu compter depuis le début sur l'Office national de l'énergie pour les inspections, les audits et la surveillance. Les changements apportés à la Loi sur la protection des eaux navigables permettent d'envisager l'avenir avec confiance à partir de ces acquis, tout en supprimant peut-être des dispositions inutiles relativement aux permis et aux examens, à la fois pour les promoteurs des projets et pour Transports Canada. En conséquence, on pourra concentrer l'expertise et l'attention sur la protection du droit du public de naviguer dans les voies navigables canadiennes, aux endroits et au moment où cette protection est vraiment nécessaire.

En langage populaire, disons que dans le règlement pris en application de la LPEN, les mailles du filet sont trop petites. Comme on vous l'a dit, Transports Canada reçoit et examine au moins 2 500 demandes de permis chaque année. L'article 5 de la LPEN est d'une vaste portée et offre peu de pouvoirs

crossings. The amendments provide the discretion and the need to focus Transport Canada's regulatory efforts on important rivers and streams, and the issues that affect them.

Let us look at the few examples of navigable waters where permits have been required. I point to the photographs I have provided to the committee. You will see in these documents several photos of actual crossings that required permits under the NWPA. The specifics in each case are outlined beside the photos. I will review these cases for you briefly, and we can come back to them in questions.

The first picture is a winter construction permit that was required. You can see a field that might occasionally have a small freshet. The time required to issue this permit was not particularly productive or helpful on the overall environmental assessment or on optimizing construction method, and it led to a lot of confusion.

The next set of photographs on slide number three shows a flow in streams under a highway in an existing culvert. This flow required a navigable waters permit. The unfortunate situation that developed in this case was clearly that there was no opportunity for recreational use. Yet, the delays in finalizing permits caused us to need to use suboptimal construction techniques, despite having worked closely with fisheries officers to ensure that we could do the best possible job on the important fish habitat site. Offsetting and conflicting permits can result in a diminishment of efforts to protect the environment.

Slide four shows an existing bridge belonging to a landowner who said that the pipeline company could make use of it for construction purposes. The company needed to strengthen the bridge to use it in conjunction with the agreements made with the landowner. Unfortunately, the Transport Canada officer determined that the work required a permit even though there was absolutely no change to the crossing because all work was above the bridge deck.

The last slide shows a clearly obstructed waterway where navigation was blocked. The debris jams prevented recreational use, but again, it was deemed necessary to have a permit.

I provide those slides to the committee as examples of situations that can require extra permits, which you have heard about throughout these proceedings. I reinforce the point that, of course, there are many streams and rivers on which navigation must be protected. The industry supports the objectives of the NWPA and the use of permits where necessary and appropriate. The industry is committed to work collaboratively through all stages with Transport Canada to concentrate on those permits.

discretionnaires. Selon nous, il en résulte que l'on prend des règlements pour des franchissements beaucoup trop simples. Les modifications donnent le pouvoir discrétionnaire permettant de cibler les efforts de réglementation de Transports Canada vers les rivières et ruisseaux importants et les problèmes qu'ils peuvent poser.

Prenons quelques exemples de plans d'eau navigables pour lesquels des permis ont été exigés. J'attire votre attention sur les photographies que j'ai remises aux membres du comité. Vous verrez dans ces documents plusieurs photos de franchissements réels qui ont exigé des permis en vertu de la LPEN. On donne des précisions à côté de chaque photo. Je vais les passer en revue brièvement à votre intention et on pourra y revenir durant la période des questions.

La première photo montre un endroit où il a fallu un permis pour des travaux en hiver. Vous pouvez voir un champ où l'on trouve peut-être à l'occasion une légère crue nivale. Le délai exigé pour obtenir ce permis n'était pas particulièrement productif ou utile pour l'évaluation environnementale globale ou l'optimisation des méthodes de construction, et cela a causé beaucoup de confusion.

Les photos suivantes, à la page 3, montrent un cours d'eau qui passe sous une grande route dans un pont existant. Ce cours d'eau exigeait un permis applicable aux eaux navigables. Dans ce cas, il n'y avait clairement aucune possibilité de navigation de plaisance, mais on n'en a pas moins exigé un permis, occasionnant ainsi un retard qui nous a obligés à utiliser des techniques de construction moins qu'optimales, en dépit du fait que nous avions travaillé en étroite collaboration avec les fonctionnaires des pêches pour nous assurer de faire de notre mieux pour protéger cet important habitat du poisson. Des permis concomitants et contradictoires peuvent amoindrir les efforts déployés pour protéger l'environnement.

À la page 4, on voit un pont existant appartenant à un propriétaire foncier selon lequel la compagnie de pipelines pourrait s'en servir pour son propre chantier. La compagnie devait renforcer le pont pour pouvoir l'utiliser en conformité des accords conclus avec le propriétaire. Malheureusement, l'agent de Transports Canada a décidé que ces travaux nécessitaient un permis, même s'il n'y avait absolument aucun changement au franchissement du cours d'eau puisque tous les travaux étaient effectués sur le tablier du pont.

La dernière page montre un plan d'eau manifestement obstrué, rendant toute navigation impossible. L'amas de débris empêchait la navigation de plaisance, mais là encore, on a jugé nécessaire d'obtenir un permis.

J'ai remis ces diapositives au comité à titre d'exemples de situations où l'on peut exiger un permis supplémentaire, ce dont vous avez entendu parler tout au long de vos audiences. J'insiste sur le fait que, bien sûr, il y a beaucoup de ruisseaux et de rivières sur lesquels la navigation doit être protégée. Notre secteur appuie les objectifs de la LPEN et le recours aux permis lorsque c'est nécessaire et approprié. Nous sommes déterminés à travailler en collaboration avec Transports Canada à toutes les étapes relativement à ces permis.

A few days ago, the Minister of Transport issued an order to formalize minor works guidelines. We support that order and intend to work collaboratively on it. It is important to look at the spirit of continual improvement of regulation and environmental performance. We are mindful of the risk created on the ground during construction. Laying on of permits and requirements, and terms and conditions is where we, together, risk injuring the environment and safety precautions rather than looking at an optimal outcome. The requirement for multiple permits can cause unintended consequences, and we would like to avoid those consequences.

This can be put into implementation with effective mitigation of any risks, making sure that critical timing windows for projects that will proceed are done well. Our objective, as always, is to continue to meet the energy needs of Canadians while maintaining our industry's record of outstanding environmental stewardship and safety performance.

Thank you once again for this opportunity.

**The Chair:** Dr. Kenny, that was a fine presentation. We are grateful. We will ask you questions later on. As is our practice, we will hear from everyone first.

I want to introduce another one of my colleagues, who has just arrived. She may be known to you. She is one of our newest senators, Senator Raine from British Columbia. She joins us this morning on behalf of Senator St. Germain.

Our next presenter is Peter Miller. I mentioned earlier that he represents the Canadian Association of Petroleum Producers and he is counsel with the law department of Imperial Oil Resources.

**Peter Miller, Counsel, Law Department, Imperial Oil Resources, Canadian Association of Petroleum Producers:** On behalf of the Canadian Association of Petroleum Producers, I thank you for this opportunity to address the committee on the recent amendments to the Navigable Waters Protection Act. CAPP views these changes as significant improvements to a rather old bill. The changes go a long way to modernize this legislation and to respond better to the contemporary socio-economic needs of our society.

The Canadian Association of Petroleum Producers represents 130 companies that explore for, develop and produce natural gas, crude oil and oil sands throughout Canada. CAPP member companies produce more than 90 per cent of Canadian natural gas and crude oil. CAPP also has over 150 associate members, who provide a wide range of services to the industry. Together,

Il y a quelques jours, le ministre des Transports a donné l'ordre d'officialiser les lignes directrices applicables aux petits chantiers. Nous appuyons cette ordonnance et nous avons l'intention de travailler en collaboration pour mener la tâche à bien. Il est important d'être animé de la volonté d'améliorer continuellement la réglementation et la performance environnementale. Nous sommes conscients des risques créés sur le terrain pendant la durée d'un chantier. L'accumulation de permis et d'exigences, de conditions et de modalités risque de nous entraîner, conjointement, à nuire à l'environnement et aux précautions en matière de sécurité, au lieu de pouvoir envisager un résultat optimal. L'exigence de multiples permis peut causer des conséquences imprévues et nous voudrions éviter de telles conséquences.

Cette tâche peut être menée à bien de concert avec une atténuation efficace de tout risque éventuel, en s'assurant que l'on gère bien la fenêtre temporelle critique pour les projets qui seront mis en chantier. Notre objectif, comme toujours, est de continuer à répondre aux besoins des Canadiens en matière d'énergie, tout en conservant intact le bilan de notre industrie pour ce qui est d'une excellente intendance environnementale et d'une sécurité exemplaire.

Merci encore de nous avoir donné l'occasion de prendre la parole.

**Le président :** Madame Kenny, c'était un bon exposé. Nous vous en sommes reconnaissants. Nous vous poserons des questions tout à l'heure. Comme à notre habitude, nous entendrons d'abord tous les témoins.

Je veux vous présenter une autre de mes collègues qui vient d'arriver. Vous la connaissez peut-être. Elle a été nommée récemment au Sénat. Je veux parler du sénateur Raine, de Colombie-Britannique. Elle se joint à nous ce matin en remplacement du sénateur St. Germain.

Notre prochain intervenant est Peter Miller. J'ai dit tout à l'heure qu'il représente l'Association canadienne des producteurs pétroliers, et il est avocat au département de droit de Pétrolière Impériale Ressources Limitée.

**Peter Miller, avocat, Section du droit, Pétrolière Impériale Ressources Limitée, Association canadienne des producteurs pétroliers :** Au nom de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, je vous remercie de me donner l'occasion de prendre la parole devant le comité au sujet des récentes modifications apportées à la Loi sur la protection des eaux navigables. L'association est d'avis que ces changements constituent d'importantes améliorations à une loi plutôt ancienne. Les changements aident beaucoup à moderniser la loi et à mieux répondre aux besoins socio-économiques contemporains de notre société.

L'Association canadienne des producteurs pétroliers représente 130 compagnies qui sont actives dans les domaines de la prospection, du développement et de la production de gaz naturel, de pétrole brut et de sables bitumineux partout au Canada. Les compagnies membres de l'association produisent plus de 90 p. 100 du gaz naturel et du pétrole au Canada.

these members and associate members are an important part of a \$120 billion a year national industry that affects the livelihoods of more than half a million Canadians.

These amendments to the act were made with a specific purpose in mind, and this was described by the manager of the program, David Osbaldeston. The amendments are designed to remove the bureaucratic barriers, as described before the House of Commons Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities, as great impediments that will seriously affect the infrastructure project development. The solution that was offered by the department was to provide a review and approval process commensurate with the degree of potential interference.

We heard from the previous witnesses before this committee that the changes are designed to make the whole review and approval process much more efficient. By no means are the changes intended to be a vehicle for fast-tracking, taking shortcuts or avoiding any environmental protections. The question has come up: In what way will this legislation help infrastructure programs? Again, this legislation is not an approach or attempt to fast-track those programs but, as Dr. Kenny described, we believe the program will effectively reduce needless work and free the resources of the department to deal with the real issues that face it in interference with use of the rivers.

Though the legislation has a specific targeted purpose, Senator Banks was able to confirm in questions that these improvements will continue in the legislation. In fact, there has been much discussion before this committee about the five-year review, which will afford an opportunity for continuous improvement and review of the changes to assure they achieve the objectives that were intended.

**The Chair:** On that point, are you saying there has been considerable discussion amongst people like yourself and the officials at Transport Canada?

**Mr. Miller:** No, sir. I have read the transcripts of previous proceedings of this committee.

**The Chair:** You are referring only to those transcripts?

**Mr. Miller:** Yes, Mr. Chair. Improving the efficiency of regulatory processes is a goal that CAPP is constantly pursuing at all levels of government, and these amendments accurately reflect what Transport Canada has learned over decades of protection for Canadian waterways.

A brief comparison of the old legislation with the new will help us understand exactly what steps have been taken or what changes have been made. This committee has heard that the protection of our rivers or water bodies has been lessened by these changes. I submit that the opposite is true. Under the old legislation, section 5(1) begins with a prohibition that no work

L'association a aussi 150 membres associés qui fournissent un vaste éventail de services à l'industrie. Ensemble, les membres et membres associés sont un rouage important d'une industrie nationale de 120 milliards de dollars par année qui influe sur le gagne-pain de plus d'un demi-million de Canadiens.

Ces modifications à la loi ont été faites dans un but précis qui a été décrit par le gestionnaire du programme, David Osbaldeston. Les modifications sont conçues pour supprimer les obstacles bureaucratiques, comme on l'a expliqué devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes, obstacles qui peuvent nuire sérieusement aux projets d'infrastructure. La solution offerte par le ministère consistait à établir un processus d'examen et d'approbation proportionnel au degré d'obstruction potentiel.

Nous avons entendu les témoins précédents devant le comité dire que les changements sont conçus pour rendre beaucoup plus efficient tout le processus d'examen et d'approbation. Ces changements ne visent nullement à créer un mécanisme permettant de prendre des raccourcis ou de court-circuiter les mesures de protection de l'environnement. La question a été posée : de quelle manière cette loi va-t-elle aider les programmes d'infrastructure? Encore une fois, la mesure proposée ne vise nullement à mettre ces projets sur une voie rapide, mais comme Mme Kenny l'a dit, nous croyons que le programme va effectivement réduire le travail inutile et libérer au ministère des ressources que l'on pourra plus avantageusement consacrer aux vrais problèmes qui se posent relativement à l'utilisation des cours d'eau.

Bien que la mesure législative ait un objectif ciblé bien précis, le sénateur Banks a pu confirmer en répondant à des questions que ces améliorations vont se poursuivre dans la loi. En fait, on a beaucoup discuté à votre comité de l'examen quinquennal, qui donnera l'occasion d'apporter des améliorations continues et d'examiner les changements pour s'assurer qu'ils atteignent les objectifs prévus.

**Le président :** Sur ce point, dites-vous qu'il y a eu beaucoup de discussions entre des gens comme vous-même et les fonctionnaires de Transports Canada?

**M. Miller :** Non, monsieur. J'ai lu le compte rendu des précédentes réunions de votre comité.

**Le président :** Vous faites allusion seulement à ces comptes rendus?

**M. Miller :** Oui, monsieur le président. Améliorer l'efficacité des processus de réglementation, c'est un objectif que l'ACPP poursuit constamment à tous les niveaux de gouvernement, et ces modifications à la loi reflètent bien ce que Transports Canada a appris au fil de nombreuses décennies de protection des voies navigables canadiennes.

Une brève comparaison entre l'ancienne loi et la nouvelle nous aidera à comprendre exactement quelles mesures ont été prises ou quels changements ont été apportés. Des intervenants ont dit à votre comité que la protection de nos rivières ou plans d'eau a été amoindrie par ces changements. Je soutiens que c'est le contraire qui est vrai. Sous le régime de l'ancienne loi, le

may be undertaken without an approval. That has not changed in the new legislation. However, section 5(2) provided an exception for bridges, boons, dams and causeways, which are the major works. The old act made it clear that section 5 does not apply to a work which, in the opinion of the minister, does not interfere substantially with the navigation. To be clear, the old act did not deal with any works that did not meet this threshold of substantial interference.

Under the new legislation, as I said, we still have section 5(1) that has a blanket prohibition. We still have the test of “substantially interfere,” which entitles the director to impose terms and conditions. However, under the new legislation, the director can also impose terms and conditions on works that fall below that standard of “substantially interfere.” In fact, even more so, the issue has become so controversial in dealing with the classes of works in navigable waters, I submit that the creation of this power puts even more works under the supervision of the director than existed under the old act. Under the old act, only those works that had substantial interference required approval. What is proposed is that all works will have some sort of scrutiny, either through criteria and guidelines or through terms and conditions.

I submit that the amendments to the legislation offer more protection of our waterways than the old act.

**The Chair:** There is less red tape; is that it?

**Mr. Miller:** Yes; that is exactly the problem. Under the old legislation, the director had to decide, first, whether the water was navigable or not, and then whether there was substantial interference. The process of answering those two questions was incredibly time-consuming and I believe the department felt the act compelled them to conduct that scrutiny on each and every work that was proposed.

The director has told us that through 20 years of experience, they are now familiar with certain routine types of works and they do not need to conduct that type of investigation for each and every one of those proposed changes. That experience is what adds the efficiency to the process. As I said, it frees up the resources.

**The Chair:** In your view, was this criterion of “substantial interference” a reasonably defined term? Did it have a recognizable and accepted meaning or was there subjectivity that caused issues as well?

**Mr. Miller:** There has been a lot of discussion before this committee about definitions and terms. I do not believe there is a definition for that term. Speaking to you as a lawyer, I can tell you that over the centuries, the law and courts have not had difficulty with that kind of nebulous arrangement.

paragraphe 5(1) stipule qu’il est interdit d’entreprendre des travaux sans avoir obtenu l’approbation préalable. Cela n’a pas changé. Cependant, le paragraphe 5(2) prévoit une exception pour les ponts, estacades, barrages et jetées, qui sont des ouvrages de grande envergure. L’ancienne loi stipulait clairement que l’article 5 ne s’appliquait pas à un ouvrage qui, de l’avis du ministre, ne nuisait pas sérieusement à la navigation. En clair, l’ancienne loi ne s’occupait pas des ouvrages qui ne remplissaient pas ce critère minimal de gêner sérieusement la navigation.

Dans la nouvelle loi, comme je l’ai dit, nous avons encore le paragraphe 5(1) qui comporte une interdiction générale. Nous avons encore le critère de « gêner sérieusement », ce qui autorise le directeur à imposer des modalités et conditions. Cependant, en vertu de la nouvelle loi, le directeur peut aussi imposer des conditions à des ouvrages qui ne correspondent pas à ce critère, mais qui « gêneront la navigation sans toutefois la gêner sérieusement ». En fait, la question est devenue tellement controversée pour ce qui est des catégories d’ouvrages construits dans les eaux navigables que je soutiens que la création de ce pouvoir place encore plus d’ouvrages sous la supervision du directeur que ce n’était le cas sous le régime de l’ancienne loi. En vertu de l’ancienne loi, seulement les ouvrages qui gênaient sérieusement la navigation devaient être approuvés. Ce qu’on propose maintenant, c’est que tous les ouvrages feront l’objet d’un examen quelconque, que ce soit par l’application de critères et lignes directrices ou par l’imposition de conditions.

Je soutiens que les modifications apportées à la loi protègent nos eaux navigables encore mieux que l’ancienne loi.

**Le président :** Il y a moins de bureaucratie, c’est ce que vous voulez dire?

**M. Miller :** Oui, c’est exactement le problème. Sous l’ancienne loi, le directeur devait d’abord décider si le cours d’eau était navigable ou non et ensuite si l’ouvrage proposé gênerait sérieusement la navigation. Le processus appliqué pour répondre à ces deux questions prenait énormément de temps et je crois que le ministère estimait que la loi l’obligeait à examiner tous les ouvrages proposés, sans exception.

Le directeur nous a dit qu’après 20 ans d’expérience, ils connaissent maintenant très bien certaines catégories d’ouvrages et ne sentent pas le besoin de se livrer à un examen aussi poussé pour chacun des changements proposés. Cette expérience ajoute à l’efficacité du processus. Comme je l’ai dit, cela libère des ressources.

**Le président :** À votre avis, ce critère où l’on disait que l’ouvrage allait « gêner sérieusement » était-il raisonnablement défini? Cette expression avait-elle un sens généralement accepté ou bien y avait-il un élément de subjectivité qui posait également problème?

**M. Miller :** On a beaucoup discuté à votre comité des définitions et du libellé. Je ne crois pas qu’il y ait une définition de cette expression. À titre d’avocat, je peux vous dire qu’au fil des siècles, les avocats et les tribunaux n’ont pas eu de difficulté à gérer ce type d’arrangement nébuleux.

I should not say that the courts have never had trouble. There has always been an issue around definition, but the courts have always been able to deal with terms such as due diligence, negligence and gross negligence without precise definitions. What the courts have said, going back to England hundreds of years ago, is that these matters are specific to the facts and must be determined on the facts of each case.

I am not troubled by the fact that we do not have definitions. In long discussion with some of the environmental groups, they themselves were not able to offer a definition. They recognize definition is problematic in terms of trying to define certain concepts such as what is navigable and what is substantial. As I said, I do not think the law has difficulty in dealing with those issues.

**The Chair:** It is more the pre-law level of the bureaucracy.

**Mr. Miller:** Yes; again, we see these amendments as giving the director the flexibility to clear the decks of a lot of low-level issues that do not present a concern to navigation.

The Canadian Wildlife Federation put a proposition to the committee that the amendments significantly reduce the waterways that will be protected by the act's approval process. The federation would lead you to believe that amendments provide no indication of alternate measures to protect Canada's water from these works. Mr. Osbaldeston, on the other hand, stated that the amendment does not eliminate the purview of the act, and suggested that the presented views were based on misinformation and misunderstanding of the intent of legislation.

We submit that the proposal offers another smarter and no-less-effective way of protecting the waters in this country by following outlined criteria and employing risk-based policies.

These changes will also enable industry to improve continuously its operations that may affect Canada's waterways and the environment generally by the development and adoption of best practices and codes of practice. Senator Banks raised a question on these codes about the delegation of authority, and raised the prospect of adopting codes that are beyond the control of the government, and that may change and become troublesome.

We submit that the government does not lose control of those policies, guidelines or codes that are incorporated by reference. The government still has the enforcement function; the minister still is required to steward the applicability and adequacy of those adopted standards. That kind of question, and the committee dealt a fair bit with this item, shows the significance and importance of this type of process because the committee was able to bring out from the manager of the program the true purpose and intent, the objective, of these changes. If a question

Je ne devrais pas dire que cela n'a jamais causé de problèmes aux tribunaux. Il y a toujours eu un problème de définition, mais les tribunaux ont toujours été en mesure de s'entendre sur le sens d'expressions comme la diligence nécessaire, la négligence, la négligence grave, sans disposer de définitions précises. Si l'on remonte aux décisions rendues par les tribunaux en Angleterre il y a des siècles, la jurisprudence précise que ces questions doivent être tranchées au cas par cas, selon les faits établis.

Je ne suis pas troublé par le fait que nous n'ayons pas de définitions. Après de longues discussions avec des groupes de défenseurs de l'environnement, ceux-ci n'ont pas réussi non plus à proposer une définition. Ils reconnaissent que la définition est problématique quand il s'agit de définir certains concepts comme une voie navigable et le sens précis du mot « sérieusement ». Comme je l'ai dit, je ne crois pas que cela pose des difficultés en droit.

**Le président :** C'est plutôt au niveau de la bureaucratie en amont du droit.

**M. Miller :** Oui; pour nous, ces modifications donnent au directeur la latitude voulue pour dégager son pupitre d'un grand nombre de dossiers de bas niveau qui ne posent aucun problème pour la navigation.

La Fédération canadienne de la faune a invité le comité à considérer que les modifications réduisent sensiblement le nombre de cours d'eau qui seront protégés par le processus d'approbation prévu par la loi. La fédération voudrait vous faire croire qu'en modifiant la loi, on n'a prévu aucune mesure de rechange pour protéger les cours d'eau du Canada contre de tels ouvrages. M. Osbaldeston, par contre, a déclaré que les modifications n'éliminent pas le ressort de la loi et il a laissé entendre que l'opinion présentée était fondée sur de la désinformation et sur une mauvaise compréhension de l'intention du législateur.

Nous soutenons que la proposition offre une autre manière, plus intelligente et non moins efficace, de protéger les eaux navigables de notre pays en appliquant des critères définis et des politiques fondées sur le risque.

Ces changements permettront aussi à l'industrie d'apporter des améliorations continues à ses activités susceptibles d'influer sur les voies navigables du Canada et de manière plus générale sur l'environnement en élaborant et en adoptant des pratiques exemplaires et des codes d'usage. Le sénateur Banks a posé une question sur ces codes et la délégation de pouvoirs et a évoqué la possibilité que l'on adopte des codes qui échapperaient au pouvoir du gouvernement et qui pourraient changer et devenir source de problèmes.

Nous soutenons que le gouvernement ne perd pas le contrôle de ces politiques, lignes directrices ou codes qui sont adoptés par renvoi. Le gouvernement exerce encore la fonction d'application de la loi; le ministre est encore tenu de contrôler l'applicabilité et la conformité de ces normes qui sont adoptées. Le comité a consacré passablement de temps à cette question, ce qui montre toute l'importance de ce type de processus parce que le comité a été en mesure de tirer au clair, en discutant avec le gestionnaire du programme, la véritable intention, la raison d'être, l'objectif de



ever arose as to the scope or application of these changes, reference would be made to the proceedings of this committee's deliberations to clarify that intent.

There was concern and discussion about applying discretion to large controversial projects such as a bridge across the Ottawa River. To me, it is inconceivable that the situation would ever happen. The manager of the program made it clear that it was not the intent of the amendments. The intent was to deal with low-level, no value-added type of work that he felt the law, as it stood at the time, required him to undertake with proper due diligence.

The major resource development projects will benefit in particular from the efficiencies of the approval process. These projects are developed and approved in an open and rigorous consultation and review process. We see no possibility that significant environmental concerns will go unaddressed as a result of efficiencies described in these amendments.

The public interest as well will be better served as the costs of performing the statutory duties under this legislation will be reduced greatly by the introduction of class exemptions. For instance, the Mackenzie gas project had an extensive environmental review process with the joint review panel. It was identified that 676 water body crossings had to be dealt with, and Transport Canada dealt with each one of those crossings, but in the end it turned out that fewer than 100 were navigable waters. However, each one of those, almost 600, had to be reviewed. It is clear that 500 extra steps were taken to visit, to review and assess these sites.

The target for cost savings and, I think, one of the dilemmas and challenges the minister faced was: How do we deal with these extra 500 steps in this case? The amendments have answered the question of how do we deal with the 500 sites most efficiently.

In our industry, the mechanism chosen is simple and applicable. Because we are a highly regulated industry, we employ sophisticated expertise to help us to assess projects, and we follow rigorous protocols with internal stewardship and accountability. We are perfectly suited to an approach that employs an approval process commensurate with the risk.

In earlier proceedings, Senator Lang raised a couple of times this issue of common sense, and he said we need to bring common sense back into our administration of the law. I dare say 100 years ago our forefathers had much more common sense than we do because it would never have occurred to them to have a set of rules or interpret a law that required the regulation of activities that did not affect navigation.

ces changements. Si jamais l'on s'interroge sur la portée ou l'application de ces changements, il n'y aurait qu'à se reporter au compte rendu des délibérations du comité pour tirer cela au clair.

Des préoccupations ont été soulevées et des discussions ont eu lieu sur l'application du pouvoir discrétionnaire à de grands projets controversés comme la construction d'un pont sur la rivière Ottawa. Il m'apparaît inconcevable que cette situation puisse jamais arriver. Le gestionnaire du programme a dit clairement que telle n'était pas l'intention des modifications. L'intention était de régler le cas d'ouvrages de moindre envergure, sans valeur ajoutée, que la loi telle qu'elle existait à l'époque l'obligeait, selon lui, à étudier avec toute la diligence voulue.

Les grands projets de mise en valeur des ressources bénéficieront particulièrement de l'efficacité du processus d'approbation. Ces projets sont élaborés et approuvés dans le cadre d'un processus ouvert et rigoureux de consultation et d'examen. Nous ne voyons aucune possibilité que des préoccupations environnementales majeures soient laissées de côté en raison des gains d'efficacité réalisés grâce à ces modifications.

L'intérêt public sera également mieux servi car l'introduction de certaines catégories d'ouvrages exemptées réduira grandement le coût des tâches imposées par la loi. Par exemple, le projet de gazoduc du Mackenzie a fait l'objet d'un examen environnemental approfondi dans le cadre de la commission mixte d'évaluation environnementale. On a établi que 676 franchissements de cours d'eau devaient être examinés et Transports Canada s'est penché sur chacun de ces dossiers, mais en fin de compte, on a constaté que moins de 100 de ces cours d'eau étaient des voies navigables. Cependant, il a fallu étudier chacun de ces presque 600 franchissements. Il est clair qu'il a fallu ouvrir 500 dossiers supplémentaires pour visiter, examiner et évaluer chacun de ces sites.

Le ministre était confronté à une tâche difficile et un véritable dilemme, car on voulait réaliser des économies, mais il fallait quand même s'occuper de ces 500 dossiers supplémentaires dans cette affaire. Les modifications à la loi ont répondu à la question de savoir comment régler de la manière la plus efficace le dossier de ces 500 sites.

Dans notre industrie, le mécanisme choisi est simple et applicable. Comme nous sommes un secteur fortement réglementé, nous employons des experts possédant les compétences voulues pour nous aider à évaluer les projets, et nous suivons des protocoles rigoureux et assurons une solide intendance et reddition de comptes à l'interne. Notre secteur convient parfaitement à une approche qui fait appel à un processus d'approbation proportionnel au risque.

Dans des réunions précédentes, le sénateur Lang a soulevé à quelques reprises cette question du simple bon sens; il a dit que nous devons ramener le bon sens dans notre administration de la loi. J'ose dire qu'il y a un siècle, nos ancêtres avaient beaucoup plus de bon sens que nous, parce qu'il ne leur serait jamais venu à l'esprit d'édicter des règles ou d'interpréter une loi exigeant qu'on réglemente des activités qui n'ont aucune incidence sur la navigation.

Today, as is the case in the Mackenzie gas pipeline where we looked at 600 different sites, most are minor stream crossings. The assessments would be conducted in one week in the middle of winter and the land would be restored with absolutely no effect on navigation. Again, 100 years ago no one would have thought that a dry riverbed would have any interference with navigation, yet we have come to the point where we feel compelled, and the law requires us, to look at each and every one of those sites. The amendments to this legislation will deal with that issue. We will be able to work smarter. Senator St. Germain raised the question about the practicality of the old process and Senator Neufeld raised the question of how we are spread so thin: 730 people across the country. We have to work smarter in this end of the business and these amendments will get us there.

The manager of the program made it clear that he was relying on education of the stakeholders. He expects to receive fewer applications in the future as a result of these amendments that will take the load off the system to free the resources to deal with the real problems, which are the big infrastructure projects that the government has set a priority to deal with.

I can assure that honourable senators will not have difficulty engaging our industry in this program. We are committed to continuous improvement, both in terms of process efficiencies and in standards of operation, and we look forward to working with the department in the future under the new legislation.

**The Chair:** Thank you, sir. I cannot help but observe with approval that you have examined the transcripts of our work to date on this topic. You referred to it a few times and have even outlined your view of the ongoing role for these deliberations as points of reference and so on. Have you also seen the transcripts of Ron Middleton's testimony of Tuesday this week?

**Mr. Miller:** I have been traveling; I did not see that.

**The Chair:** I suspect Senator Banks might question you with respect to his final comments, which made us wonder whether this is all much ado about doing.

Next is David Marit, President of Saskatchewan Association of Rural Municipalities. Welcome, sir, and over to you.

**David Marit, President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities, Federation of Canadian Municipalities:** Thank you, Mr. Chair and ladies and gentlemen, for having us here this morning. I am the president of the Saskatchewan Association of Rural Municipalities, and I also have a role at the Federation of Canadian Municipalities, FCM. I sit on the board of directors of the FCM and I am vice-chair of our rural forum. Along with that position is the role of the FCM co-chair of the FCM Department

Aujourd'hui, pour donner encore une fois l'exemple du gazoduc du Mackenzie, nous avons dû examiner 600 sites différents, dont la plupart sont de petits ruisseaux. Les évaluations seraient faites en une semaine en plein milieu de l'hiver et le terrain serait remis en l'état sans qu'il y ait la moindre incidence sur la navigation. Encore une fois, il y a un siècle, personne n'aurait imaginé qu'un lit de rivière à sec ait quelque chose à voir avec la navigation, mais nous en sommes pourtant au point où nous nous sentons obligés d'examiner chacun de ces sites; en fait la loi nous y oblige. Les modifications apportées à la loi vont régler ce problème. Nous pourrions travailler plus intelligemment. Le sénateur St. Germain a soulevé la question de l'aspect pratique de l'ancien processus et le sénateur Neufeld s'est demandé comment nos effectifs peuvent être tellement éparpillés : nous avons 730 personnes d'un bout à l'autre du pays. Nous devons travailler plus intelligemment dans ce domaine et ces modifications à la loi nous le permettront.

Le gestionnaire du programme a dit clairement qu'il comptait sur la sensibilisation des intervenants. Il s'attendait à recevoir moins de demandes à l'avenir en conséquence de ces modifications qui vont débarrasser le système d'un fardeau, libérant ainsi des ressources permettant de s'attaquer aux vrais problèmes, à savoir les grands projets d'infrastructure que le gouvernement a déclarés prioritaires.

Je peux donner aux honorables sénateurs l'assurance que nous n'aurons aucune difficulté à engager notre industrie dans ce programme. Nous sommes déterminés à apporter les améliorations continues, à la fois en termes d'efficacité des processus et de nos codes d'usage, et nous comptons travailler à l'avenir avec le ministère pour mettre en œuvre la nouvelle législation.

**Le président :** Merci, monsieur. Je ne peux pas m'empêcher de faire observer, d'un ton approuvateur, que vous avez lu le compte rendu de nos délibérations à ce jour dans ce dossier. Vous vous y êtes reporté à quelques reprises et vous avez même donné votre opinion sur le rôle continu de nos travaux qui pourraient servir de référence. Avez-vous lu également la transcription du témoignage de Ron Middleton mardi de cette semaine?

**M. Miller :** J'étais en voyage; je ne l'ai pas vu.

**Le président :** Je soupçonne que le sénateur Banks, quand il vous interrogera, reviendra peut-être sur sa dernière intervention, qui nous a amenés à nous demander si tout cela n'était qu'une tempête dans un verre d'eau.

Nous entendrons maintenant David Marit, président de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur, et vous cède la parole.

**David Marit, président, Association des municipalités rurales de Saskatchewan, Fédération canadienne des municipalités :** Merci, monsieur le président, et mesdames et messieurs, de nous recevoir ici ce matin. Je suis le président de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan et j'ai aussi un rôle à la Fédération canadienne des municipalités, la FCM. Je siège au conseil d'administration de la FCM et je suis vice-président de notre forum rural. J'assume aussi le rôle de coprésident, pour la FCM,

of Fisheries and Oceans working group that has been undertaken. I want to thank you very much for inviting FCM here this morning.

As you know, Budget 2009 committed to implementing limited changes to the Navigable Waters Protection Act, as recommended by the House of Commons Standing Committee on Transport Infrastructure and Communities. Bill C-10, the Budget Implementation Act, includes elements that deal with the Navigable Waters Protection Act, NWP. Amendments to the NWP include the following: removing named works including bridges and dams; combining two or more works if they are related; grandfathering works constructed under the authority or owned by a province; creating classes of works or classes of navigable waters for which no approvals are required; increasing the flexibility of the submission process; allowing the minister to cancel or amend an approval; and proposing an increase in penalties under the act.

FCM is encouraged with these recent changes made to the NWP in Bill C-10. We are also pleased with the efforts of the federal government to listen to the concerns and challenges facing municipalities. The revised act will streamline approvals and entirely exempt some classes of work and waterways from the approval process completely.

For example, we are happy with the redefinition of works because it will ensure project approvals in a quicker and timelier fashion than was the case before the amendments to the NWP were made. While changes to the legislation provide mechanisms for streamlining the process, there are also amendments that give the minister broad and relatively arbitrary powers to amend or cancel approvals for projects at any time. This division shows the need for ongoing consultations with municipalities and other stakeholders as the amendments to the NWP are implemented and enforced.

One of our principle concerns remains the definition of “navigable waters” and “named works” in the NWP. Transport Canada’s definition of “navigable waters” is “any body of water which is capable, in its natural state, of being navigated by floating vessels of any description for any purpose of transportation, recreation or commerce, and includes a canal or any other body of water created or altered as the result of the construction of any work.”

Using this definition can refer to anything from a four-foot deep stream used for canoeing to a major waterway such as the St. Lawrence River. This definition is an area about which we continue to have concerns.

du groupe de travail conjoint de la FCM et du ministère des Pêches et des Océans. Je vous remercie beaucoup d’avoir invité la FCM à comparaître ce matin.

Comme vous le savez, dans le budget de 2009, le gouvernement s’est engagé à apporter des modifications restreintes à la Loi sur la protection des eaux navigables, comme l’a recommandé le Comité permanent des transports, de l’infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes. Le projet de loi C-10, Loi d’exécution du budget, comporte des éléments traitant de la Loi sur la protection des eaux navigables, la LPEN. Les modifications à la LPEN portent sur : l’élimination des ouvrages désignés, y compris les ponts et les barrages; la combinaison de deux ou plusieurs ouvrages s’ils ont des liens entre eux; l’inclusion d’une disposition d’antériorité visant les ouvrages construits sous l’autorité d’une province ou appartenant à une province; la création de catégories d’ouvrages ou d’eaux navigables ne nécessitant pas d’approbation; une plus grande souplesse dans le processus d’approbation; une disposition autorisant le ministre à annuler ou à modifier une approbation; et la proposition d’augmenter les amendes prévues dans la loi.

La FCM est encouragée par les changements récemment apportés à la LPEN par le projet de loi C-10. Nous sommes également heureux de l’attention accordée par le gouvernement fédéral aux préoccupations et aux problèmes des municipalités à ce chapitre. La loi révisée simplifiera les approbations réglementaires et soustraira entièrement certaines catégories d’ouvrages et d’eaux navigables du processus d’approbation.

Par exemple, nous sommes contents de la nouvelle définition que l’on donne aux ouvrages, car cela permettra de faire approuver les projets plus rapidement que ce n’était le cas avant les modifications apportées à la loi. Bien que les modifications prévoient des mécanismes pour simplifier le processus, d’autres accordent au ministre des pouvoirs étendus et plutôt arbitraires lui permettant de modifier ou d’annuler des approbations de projet en tout temps. Cette dichotomie démontre la nécessité d’entretenir des consultations continues avec les municipalités et d’autres parties prenantes, à mesure que seront mises en œuvre et appliquées les modifications à la LPEN.

L’une de nos principales préoccupations demeure la définition de l’expression « eaux navigables » et de « ouvrages désignés » dans la LPEN. La définition d’« eaux navigables » de Transports Canada est la suivante : « toute étendue d’eau pouvant servir à l’état naturel à la navigation de bâtiments flottants de tous genres pour le transport, les loisirs ou le commerce. Celles-ci comprennent un canal et toute autre étendue d’eau, créée ou modifiée à l’intention du public, par suite de l’affectation de cette voie navigable à l’usage du public ».

Cette définition peut englober n’importe quoi, depuis un ruisseau de quatre pieds de profondeur où l’on fait du canoë jusqu’à une grande voie navigable comme le fleuve Saint-Laurent. Nous continuons d’entretenir des réserves au sujet de cette définition.

Our secondary concern regards named works. Since 1882, the NWPA has added named works that fall under the mandate and control of the act. These works include bridges, booms, dams, causeways, wharfs docks and piers. No type of work has ever been removed from the act, only added.

The principle implications for municipalities of the definition of navigable waters and named works are as follows: On the approval side, the NWPA requires municipalities to obtain approval for any project built in, on, over, under, through or cross a navigable waterway. Due to the vague definition of navigable water, this work includes any body capable of being navigated from any type of floating vessels from a container ship to a kayak for the purpose of transportation, recreation or commerce.

The application of this definition in many situations is not practical to the project and has led to increased costs and serious project delays. On environmental assessments, when the project receives federal ministry approval, environmental assessment is triggered in accordance with the Canadian Environmental Assessment Act. As a result, there can be significant cost to the municipality in association with an environmental assessment including consultant fees, project management and project delays even for comparatively minor projects with limited risks already covered by provincial, territorial or municipal environmental project provisions. The end result is that municipalities are often forced to spend time and money to build infrastructure and respond to requirements to accommodate nonexistent public water travel.

FCM appreciates the importance of Canada's water transportation system and understands that the NWPA is meant to protect that crucial system. These changes to the legislation will provide for the protection of the NWPA it is meant to provide while eliminating or mitigating redundancies, red tape, project delays and higher costs to property taxpayers.

Thank you for taking the time to listen to our concerns. We are confident your committee can understand the need to implement the amendments to the NWPA as soon as possible.

**The Chair:** Some of you appeared before the House of Commons committee. Did you, Mr. Marit?

**Mr. Marit:** I appeared jointly with my colleague from Alberta, Don Johnson.

**The Chair:** I believe others of you clearly followed the proceedings, based on what you said.

**Senator Mitchell:** This presentation has been excellent and is helpful to the committee. I will start with one point that, for me, is at the core of this issue.

There is a contradiction inherent in the range of presentations we have received. Much of the evidence is that these amendments do not affect much that is of significance. Ms. Kenny's pictures show a ditch that you would be hard pressed to wet your feet in,

Notre deuxième réserve porte sur les ouvrages désignés. Depuis 1882, des ouvrages désignés ont été ajoutés dans la loi et relèvent du mandat et de la portée de celle-ci. Ces ouvrages sont des ponts, estacades, barrages, chaussées, quais et jetées. Aucun ouvrage n'a jamais été supprimé dans la loi, on en a seulement ajouté.

Les principales répercussions, pour les municipalités, de la définition d'eaux navigables et d'ouvrages désignés sont les suivantes : selon la LPEN, les municipalités doivent obtenir une approbation pour réaliser toute construction dans, sur, au-dessus, en dessous ou en travers d'une voie navigable. La définition d'eaux navigables est tellement vague qu'elle englobe tout plan d'eau navigable par tout type de bâtiment flottant, depuis les porte-conteneurs jusqu'aux kayaks, pour le transport, les loisirs ou le commerce.

L'application de cette définition est très mal adaptée à de nombreux projets et a engendré des coûts superflus et des retards importants de réalisation. Quant aux évaluations environnementales, lorsqu'un projet obtient l'approbation ministérielle fédérale, une évaluation environnementale est alors entreprise conformément à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Cela peut entraîner des coûts considérables pour la municipalité en frais d'experts-conseils, de gestion de projet et de retards de réalisation, et cela même dans le cas de projets modestes comportant peu de risques et déjà visés par des dispositions provinciales, territoriales ou municipales sur la protection de l'environnement. Au bout du compte, les municipalités se retrouvent souvent à dépenser du temps et de l'argent afin de construire des infrastructures et de respecter des exigences pour une navigation publique inexistante.

La FCM est consciente de l'importance du réseau de transport maritime canadien et comprend que la LPEN vise à préserver ce réseau essentiel. Ces modifications apportées à la loi garantiront que la loi continuera d'assurer cette protection des eaux navigables, tout en éliminant ou en atténuant les chevauchements, les modalités administratives, les délais de réalisation et les coûts plus élevés qui en résultent pour les contribuables.

Merci d'avoir pris le temps de nous écouter. Nous sommes confiants que votre comité comprend qu'il est nécessaire de mettre en œuvre les modifications à la LPEN dans les plus brefs délais.

**Le président :** Certains d'entre vous ont déjà comparu devant le comité de la Chambre des communes. Est-ce votre cas, monsieur Marit?

**M. Marit :** J'ai témoigné en même temps que mon collègue de l'Alberta, Don Johnson.

**Le président :** Je crois que d'autres parmi vous ont manifestement suivi nos travaux, d'après ce que vous avez dit.

**Le sénateur Mitchell :** Cet exposé a été excellent et est utile au comité. Je vais commencer par aborder un point qui, pour moi, est le noeud de cette affaire.

Il y a une contradiction qui est inhérente à l'ensemble des témoignages que nous avons entendus. Tout indique que ces modifications à la loi ne changent pas grand-chose qui soit le moins important. Dans les photos de Mme Kenny, on voit

let alone navigate it with a canoe or other vessel. Then we say, if it does not affect anything, why bother doing it. However, if the government is amending it and they are intent on amending it, it must affect something big, but no one can tell us what it is. Therefore, one becomes immediately suspicious. What is happening here?

It is compounded by another element of contradiction, which is that the government must amend the act so they can speed up the process and put infrastructure into place immediately to stimulate the economy. However, the act does not affect large projects being held up at this level of review in any event.

People are suspicious of one fundamental thing. If we skip over something with the Navigable Waters Protection Act, will we miss some important fisheries or environmental assessment process? If the minister says we do not have to worry about this issue under the NWPA, does that eliminate the trigger that would require an environmental assessment that would not otherwise be done, or can that EA be done in any event even if the NWPA trigger is not ignited?

**The Chair:** You can all respond to that question. Senator Mitchell has crystallized one of our dilemmas.

**Ms. Kenny:** That is an excellent question and it goes to the heart of the matter. Piggybacking of permits is what we are faced with in Canada currently through well-meaning legislation that has caused us to grab as much as we can to ensure we are safe. The unintended consequence is that when planning for and designing a project, we are working closely with a range of stakeholders and departments. That process is a complex and arduous affair in many cases. However, what is important is that we end up with an optimal outcome with the best possible way to proceed if the project is required. This process does not undercut the responsibility of us all to protect fisheries habitat. Aspects of the Fisheries Act in place currently would remain. Over the next several years, this committee may hear further ideas on how to improve that particular piece of legislation, but that is not our goal today.

We also have robust environmental assessment requirements in Canada. For example, the pipeline sector has unique overarching pieces of legislation such as the National Energy Board Act that require the equivalent of sustainable development oversight. Their public interest requirements span all environmental issues — safety, social needs and the economy.

One photo I shared showed a small pond beside a culvert. In that particular case, it was an important design aspect that required much negotiation over a long period with parks, fisheries and many others to find the correct approach. An unfortunate delay from this relatively innocuous permit for navigable waters,

un fossé dans lequel on aurait bien du mal à se mouiller les pieds, à plus forte raison y naviguer, que ce soit avec un canoë ou une autre embarcation. On nous dit donc : si cela n'a aucune incidence, pourquoi se donner la peine de s'en occuper? Cependant, si le gouvernement modifie la loi et est déterminé à l'appliquer, cela doit bien toucher quelque chose d'important, mais personne ne peut nous dire ce que c'est. Par conséquent, on devient immédiatement soupçonneux. Que se passe-t-il donc?

L'affaire est exacerbée par un autre élément de contradiction, à savoir que le gouvernement doit modifier la loi pour accélérer le processus et lancer immédiatement des travaux d'infrastructure pour stimuler l'économie. Cependant, la loi n'a aucune incidence, de toute façon, sur les grands projets qui sont retardés à ce niveau.

D'aucuns ont une crainte fondamentale. Si l'on contourne une procédure en appliquant la Loi sur la protection des eaux navigables, est-ce que nous risquons de passer à côté d'une pêche importante ou d'un processus d'évaluation environnementale? Si le ministre dit que nous n'avons pas de souci à nous faire de ce côté en appliquant la LPEN, cela élimine-t-il une disposition qui déclencherait une évaluation environnementale qui n'aurait pas lieu autrement, ou bien cette évaluation environnementale peut-elle être faite de toute manière même si la disposition de la LPEN censée la déclencher n'est pas appliquée?

**Le président :** Vous pouvez tous répondre à cette question. Le sénateur Mitchell a bien cristallisé l'un de nos dilemmes.

**Mme Kenny :** C'est une excellente question qui va au fond des choses. Au Canada, nous sommes actuellement confrontés à une accumulation de permis déclenchée par une législation bien intentionnée qui nous a amenés à déployer beaucoup d'efforts pour garantir de ne rien laisser passer. La conséquence involontaire est que lorsqu'on planifie et que l'on conçoit un projet, nous travaillons en étroite collaboration avec tout un éventail d'intervenants et de ministères. Ce processus est une affaire complexe et ardue dans bien des cas. Cependant, l'important est que nous ayons au bout du compte un résultat optimal et la meilleure manière de procéder si le projet est jugé nécessaire. Ce processus ne nous enlève pas la responsabilité que nous avons tous de protéger l'habitat du poisson. Les dispositions actuelles de la Loi sur les pêches demeureront en vigueur. Au cours des prochaines années, votre comité pourrait entendre de nouvelles idées quant à la manière d'améliorer cette mesure législative, mais tel n'est pas notre objectif aujourd'hui.

Nous avons aussi de solides exigences au Canada en matière d'évaluation environnementale. Par exemple, le secteur des pipelines est régi par des lois particulières et d'application générale comme la Loi sur l'Office national de l'énergie qui impose l'équivalent d'une surveillance relative au développement durable. Les exigences mettant en cause l'intérêt public recouvrent l'ensemble de la problématique environnementale : la sécurité, les besoins sociaux et l'économie.

Sur l'une des photos que j'ai montrées, on voit un petit étang à côté d'un ponceau. Dans ce dossier, une importante caractéristique de la conception a exigé de longues négociations avec les parcs, les pêches et bien d'autres pour trouver la bonne approche. Un retard regrettable causé par l'obligation d'obtenir

for what clearly is not navigable water, prevented the company from executing the best possible mitigation for fish habitat. The company worked with fisheries officers during construction, but had missed the ideal window and were unclear what to do. Coupled with tricky winter construction, which will reduce risks in terms of habitat, we had confined construction space on the right-of-way with large pipes swinging around on booms putting the on-site workers at risk. We always try to find the best possible way. Specifically, there will not be an undercutting on environmental assessment or on the fundamental objectives of Transport Canada and the need for protection of navigable waters. We will see an evolution toward an effective and pragmatic approach that protects the things that matter most and that encourages collaboration on a risk-based approach.

**The Chair:** Mr. Miller, do you wish to comment?

**Mr. Miller:** Yes; there is a simple and categorical answer to your question as it applies to our industry. We have a regulated industry and we do not undertake any activities that are not closely scrutinized by both the regulator and the public. Speaking for our industry, there is no question that environmental assessment will not be reduced or undermined by these changes. As I mentioned, the original NWPA was simple and it was written 100 years ago by people who had more common sense than we have. As we interpret it today, it imposes an obligation on the manager to conduct a full due diligence assessment of everything that comes before the manager, which is incredibly time consuming. If anything, the act, as amended, is a positive step to free up much of the manager's time on issues that, as Ms. Kenny described, we can all agree do not affect navigation in the waters. The amendments allow us to focus attention on the real issues. This step is positive, and there is no way that it will undermine the environment. In the terms of reference, the scope of the legislation is navigation legislation, not environmental legislation. We have to be cautious about overlaying these two issues. There is some discussion about the federal government trying to extricate itself from the assessment business in respect of activities that truly fall under provincial jurisdiction.

We have to respect jurisdictions and trust that people who hold responsibility will do their job properly, while we feel that is not happening to work at those levels. We must not impose a duty or responsibility in one piece of legislation that goes beyond the government's scope and intent resulting in the creation of burden in respect of someone else's jurisdiction. The legislation then causes confusion, uncertainty and planning difficulties for industries such as ours.

ce permis relativement inoffensif pour des eaux navigables qui n'étaient clairement pas navigables a empêché la compagnie de prendre les meilleures mesures d'atténuation possibles pour l'habitat du poisson. La compagnie a travaillé avec les agents des pêches pendant la construction, mais avait raté le créneau idéal et l'on ne savait plus très bien quoi faire. Comme on était en hiver, saison où les travaux réduisent les risques pour l'habitat, nous avons établi un confinement du chantier sur la voie de passage au moyen de grands tuyaux articulés sur des estacades, faisant courir des risques aux travailleurs sur le chantier. Nous essayons toujours de trouver la meilleure solution possible. Plus particulièrement, on ne prendra aucun raccourci pour ce qui est de l'évaluation environnementale ou des objectifs fondamentaux de Transports Canada et du besoin de protéger les eaux navigables. Nous verrons plutôt une évolution vers une approche efficace et pragmatique qui protège ce qu'il importe le plus de protéger et qui encourage la collaboration dans le cadre d'une approche fondée sur le risque.

**Le président :** Monsieur Miller, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Miller :** Oui. Il y a une réponse simple et catégorique à votre question en ce qui a trait à notre secteur. Nous avons une industrie réglementée et nous n'entreprenons aucune activité qui ne soit pas scrutée à la loupe à la fois par les autorités réglementaires et par le grand public. Il n'y a aucun doute que, dans notre secteur tout au moins, l'évaluation environnementale ne sera nullement amoindrie ou diminuée par ces changements. Comme je l'ai dit, la LPEN était simple à l'origine et elle a été rédigée il y a un siècle par des gens qui avaient plus de bons sens que nous. Selon l'interprétation que nous en donnons aujourd'hui, la loi impose aux gestionnaires l'obligation de faire une évaluation complète et approfondie de tous les dossiers qui aboutissent sur leur pupitre, ce qui est extraordinairement coûteux en temps. Les modifications apportées à la loi représentent à tout le moins une mesure positive permettant de libérer beaucoup de temps en évitant aux gestionnaires d'être accaparés par des dossiers qui, comme Mme Kenny l'a dit et comme nous en convenons tous, ne mettent nullement en cause la navigation dans des voies navigables. Les modifications nous permettent de consacrer notre attention aux vrais problèmes. C'est donc une mesure positive qui ne nuira absolument pas à l'environnement. L'objet de la loi stipule que celle-ci porte sur la navigation, et non pas l'environnement.

Nous devons faire attention de ne pas superposer ces deux dossiers. Des discussions sont en cours car le gouvernement fédéral tente de s'extirper du domaine de l'évaluation relativement à des activités qui relèvent vraiment des compétences provinciales. Nous devons respecter les compétences et avoir confiance que les responsables feront bien leur travail. Nous estimons que ce n'est pas ce qui se passe à ce niveau-là. Nous ne devons pas imposer par une loi une tâche ou une responsabilité allant au-delà de la portée et de l'intention du législateur, entraînant ainsi l'imposition d'un fardeau à quelqu'un d'autre, dans un autre champ de compétence. La loi cause alors de la confusion, de l'incertitude et des difficultés sur le plan de la planification dans des secteurs comme le nôtre.

**Mr. Marit:** Our concern at the municipal level is the duplication of process and the delays that are created. Under the memorandum of understanding, MOU, that we have with the Department of Fisheries and Oceans and the FCM working group, municipalities work with the Department of Fisheries and Oceans on projects and to protect the environment, whether environmental issues or transportation issues arise. I will give an example of how environment and navigable waters contradict each other in this regard. In Saskatchewan a few years ago, a rural municipality was working on a road project over a tributary of the Great Swan River. The tributary does not flow year round but the Department of Fisheries and Oceans required approval for both navigable waters. The project was delayed for well over one year because under the Navigable Waters Protection Act, the municipalities were required to put in a certain culvert system that would cost over \$400,000. DFO had already approved a culvert project for that municipality to protect the environment, including fish habitat, at a cost of \$125,000. The project was delayed well over one year while waiting for approval under navigable waters. As a result of political intervention, Environment Canada won over Fisheries and Oceans Canada and we protected the environment and saved the municipality in excess of \$200,000. That is the kind of issue that we face in the municipal system. We think we are protecting the environment but navigation is different. Until we define “navigable waterway,” we will have ongoing delays, which is the concern in municipal systems. We have federal and provincial program funding delivered in the fiscal year so we have a certain time that we can work on the projects. When we have to wait for approvals and face year-long delays, we lose those funding dollars. It is important to expedite the approval process, but that does not mean we are neglecting environmental issues. We are simply trying to avoid the red tape.

**Ms. Kenny:** I will make a supplementary comment to reinforce a point raised by Mr. Marit because we face a similar dilemma in the pipeline industry. From a public interest point of view, it is a matter of who is calling the shots among regulators in terms of the best mitigation ways and what the environmental concern is that we are working to address. The example provided by Mr. Marit is similar to the situation that we face with pipelines on a regular basis. As a citizen, I prefer to have a fisheries officer directing the best mitigation rather than a well-meaning transportation navigation officer. We need to recognize that across the public service, we can and do work more and more across departments, but we can end up with unintended consequences when folks who might be less informed on specific environmental concerns are feeling burdened with having to make those choices.

**M. Marit :** Notre préoccupation au niveau municipal est le dédoublement des processus et les retards qui s'ensuivent. En application du protocole d'entente que nous avons avec le ministère des Pêches et des Océans et le groupe de travail de la FCM, les municipalités travaillent avec le MPO à des projets et pour protéger l'environnement, dès que des questions environnementales ou relatives au transport surgissent. Je vais donner un exemple de contradiction entre l'environnement et les eaux navigables. En Saskatchewan, il y a quelques années, une municipalité rurale travaillait à un projet routier franchissant un affluent de la rivière Great Swan. L'affluent est à sec une partie de l'année, mais le ministère des Pêches et Océans exigeait l'approbation pour les deux voies navigables. Le projet a été retardé pendant beaucoup plus qu'un an parce qu'aux termes de la Loi sur la protection des eaux navigables, les municipalités étaient tenues de mettre en place un réseau de ponceaux qui coûterait plus de 400 000 \$. Le MPO avait déjà approuvé un ponceau dans cette municipalité pour protéger l'environnement, y compris l'habitat du poisson, au coût de 125 000 \$. Le projet a été retardé pendant plus d'un an pendant qu'on attendait l'approbation sous le régime des eaux navigables. À cause de l'intervention politique, Environnement Canada l'a emporté sur Pêches et Océans Canada et nous avons protégé l'environnement et fait économiser plus de 200 000 \$ à la municipalité. Voilà le genre de problèmes auxquels nous sommes confrontés dans le réseau municipal. Nous croyons que nous protégeons l'environnement, mais la navigation, c'est autre chose. Tant que nous ne définirons pas l'expression « eaux navigables », nous aurons continuellement des retards, ce qui cause des inquiétudes dans le système municipal. Nous avons un budget fourni par les programmes fédéraux et provinciaux durant une année financière donnée et nous avons donc un certain temps pour travailler à des projets. Quand il faut attendre l'approbation et subir des retards d'un an, nous perdons cet argent. C'est important d'accélérer le processus d'approbation, mais cela ne veut pas dire que nous négligeons l'environnement. Nous essayons simplement d'éviter la paperasse.

**Mme Kenny :** Je vais faire une observation supplémentaire pour renforcer un point soulevé par M. Marit. En effet, nous avons un dilemme semblable dans l'industrie des pipelines. Du point de vue de l'intérêt public, la question est de savoir qui a le dernier mot parmi les autorités réglementaires pour ce qui est des meilleures méthodes d'atténuation et la nature même du problème environnemental que nous essayons de surmonter. L'exemple donné par M. Marit est semblable à la situation à laquelle nous sommes régulièrement confrontés dans les pipelines. À titre de citoyenne, je préfère que ce soit un agent des pêches qui ordonne les mesures d'atténuation, plutôt qu'un agent des transports et de la navigation, aussi bien intentionné soit-il. Nous devons reconnaître que dans l'ensemble de la fonction publique, nous pouvons et devons travailler davantage de manière concertée entre les ministères, et nous le faisons d'ailleurs, mais nous pouvons nous retrouver avec des conséquences imprévues quand des gens qui sont peut-être moins informés au sujet des questions environnementales précises ont le fardeau de devoir prendre de telles décisions.

**The Chair:** Ms. Kenny, as a representative of the pipeline industry, you would rather have the fisheries officer direct best mitigation?

**Ms. Kenny:** Yes; we are encouraged by what the government's attempts at cross-departmental collaborations through the Major Projects Management Office, for example. We are encouraged by the work of the National Energy Board in collaboration with other departments so that we can ensure the best possible mitigative measures are conducted. However, this kind of situation still arises when one department directs something that might undercut the environmental protection that you are attempting to put in place. Frequently, it happens at a cost that is far higher and takes away the opportunity to do other good works.

**The Chair:** Mr. Marit, even though these amendments are law, they do not fix the problem of the cross-purpose that you described.

**Mr. Marit:** The act, as amended, does not fix all the problems but certainly, it moves us in the right direction. It helps. We ask and encourage the committee to implement the amendments as quickly as possible.

**Senator Milne:** I have questions for all the witnesses, beginning with Mr. Miller. You said that the amendments do not remove the term "substantial interference" from the NWPA. You also said that these amendments will allow the industry to develop a code of best practices. Do you have such a code?

**Mr. Miller:** Yes.

**Senator Milne:** Why then are you talking about developing a code in the future?

**Mr. Miller:** The point is that we develop codes of practice. For stream crossings, we have developed excellent practices. We have come to the point where most of our stream crossings are bored beneath rivers so that there is no more ditching, although that can be necessary for larger waterways. The codes keep the standards high and consistent throughout industries. These amendments give us the certainty and the assurance in our planning such that when we apply the codes of best practice, we will not have to endure a long and uncertain approval process.

We know the outcome of the approval process will be to apply the terms and conditions that are contained in the codes of practices. We have already come forward with those codes. We developed them collaboratively with regulators and they are constantly under review and approved from time to time.

**Senator Milne:** This question applies to Dr. Kenny as well. For many years, my husband was in charge of obtaining all the environmental approvals for pipelines across Canada and their projects into the United States. I am well aware of the process. The companies dealt mainly with the National Energy Board.

**Le président :** Madame Kenny, à titre de représentante du secteur des pipelines, vous préféreriez que ce soit l'agent des pêches qui ordonne les mesures d'atténuation?

**Mme Kenny :** Oui. Nous sommes encouragés, par exemple, par les tentatives du gouvernement de renforcer la collaboration entre ministères au moyen du Bureau de gestion de grands projets. Nous sommes encouragés par le travail de l'Office national de l'énergie en collaboration avec d'autres ministères pour s'assurer que les meilleures mesures d'atténuation soient prises. Cependant, de telles situations continuent de surgir quand un ministère ordonne des mesures qui peuvent nuire à la protection environnementale qu'on essaie de mettre en place. Souvent, cela entraîne un coût beaucoup plus élevé et enlève la possibilité de faire par ailleurs d'autres interventions efficaces.

**Le président :** Monsieur Marit, même si ces modifications sont maintenant inscrites dans la loi, elles ne règlent pas le problème des interventions contradictoires que vous avez décrit.

**M. Marit :** La loi modifiée ne règle pas tous les problèmes, mais chose certaine, c'est un pas dans la bonne direction. Cela aide. Nous exhortons et encourageons le comité à mettre en œuvre les modifications dans les plus brefs délais.

**Le sénateur Milne :** J'ai des questions à poser à tous les témoins, à commencer par M. Miller. Vous avez dit que les modifications à la loi ne suppriment pas l'expression « gêner sérieusement la navigation » dans la LPEN. Vous avez dit également que ces modifications permettront à l'industrie d'élaborer un code de pratiques exemplaires. Avez-vous un tel code?

**M. Miller :** Oui.

**Le sénateur Milne :** Alors pourquoi parlez-vous d'élaborer un code à l'avenir?

**M. Miller :** En fait, nous élaborons des codes d'usage. Pour les franchissements de ruisseaux, nous avons mis au point d'excellentes pratiques. Nous en sommes au point où la plupart de nos franchissements de ruisseaux se font par forage sous les cours d'eau, de sorte qu'il n'y a plus creusement de fossés, quoique cela puisse être nécessaire pour les voies navigables plus importantes. Les codes énoncent des normes rigoureuses et uniformes dans l'ensemble de l'industrie. Ces modifications nous donnent la certitude et l'assurance que, quand nous planifions et appliquons nos codes, nous n'aurons pas à subir un long processus d'approbation à l'issue incertaine.

Nous savons que l'aboutissement du processus sera de mettre en application les modalités qui sont énoncées dans les codes d'usage. Nous avons déjà établi ces codes. Nous les avons élaborés en collaboration avec les autorités réglementaires et ils sont constamment réexaminés et approuvés de temps à autre.

**Le sénateur Milne :** Ma question suivante s'adresse aussi à Mme Kenny. Pendant de nombreuses années, mon mari était chargé d'obtenir toutes les approbations environnementales pour les pipelines partout au Canada et même les projets des compagnies aux États-Unis. Je connais donc très bien le dossier.



Once they completed that process, they did not have to go to navigable waters and they did not have to go through all the other procedures.

**Mr. Miller:** We prefer a one-window approach. I think you have heard that all of government is moving towards that approach as well.

**Senator Milne:** However, it has already been in place for years for major projects.

**Mr. Miller:** Yes; what we are talking about here now is no diminution of that approach at all. The standard will still be high. All we are talking about is process. When we have all that process in place and the rules are clear, acceptable, satisfactory and sufficient, do we still have to go through a process? The evidence that I have read indicates that sometimes the delays are six months or a year because when a regulator is presented with a decision, the regulator cannot book a helicopter for \$10,000, run out and look at this site. We heard about coordination with provinces to achieve efficiencies by inspecting a number at once. That approach results in delays that are burdensome for industry. It impairs planning and the economics.

We are saying that when we have recognition of these codes of practice, we will have the assurance in the planning cycle that we can schedule equipment and work to be completed. Most of our work is undertaken in the wintertime and there is only a six- to eight-week window when work can be done. Over and over again we run into these delays that shorten the window and give us a suboptimum work program and schedule when we would prefer to plan and schedule it better. The codes of practice will give us the assurance that we do not have to go through a long approval process that is hampered by such things as schedule, resources and logistics.

**Senator Milne:** The definition of navigable waters is anything that will float a vessel. If the Mackenzie Valley pipeline goes ahead, you will construct there in the winter. These rivers and lakes that run into the Mackenzie River are basically the highways in the north in the winter. The only way to get around is with a snowmobile. The waterways are still navigable waterways for the local population to get around.

**Mr. Miller:** Absolutely; we recognize and respect that use and have been working on that basis for decades. There is not an issue there. I can debate you as a lawyer about vessels and definitions. I think that debate is not what the act was intended to deal with. I can give you the assurance that we recognize that use and we deal with it. It has not been an issue in the past.

I keep talking about common sense. There is no navigation on a frozen river stream in the middle of winter. There is transportation. The question is, is that transportation what the act was intended to deal with? Is it intended to deal with

Les compagnies traitaient principalement avec l'Office national de l'énergie. Après avoir complété ce processus, elles n'avaient pas besoin de s'adresser aux responsables des eaux navigables et de passer par toutes les autres procédures.

**M. Miller :** Nous préférons un guichet unique. Je pense que vous n'ignorez pas que l'ensemble du gouvernement se dirige également vers cette approche.

**Le sénateur Milne :** Mais elle est déjà en place depuis des années pour les grands projets.

**M. Miller :** Oui. Ce dont il est question ici ne diminuera nullement cette approche. Les normes demeureront élevées. Nous parlons uniquement du processus. Quand nous aurons mis en place l'ensemble de ce processus et que les règles seront claires, acceptables, satisfaisantes et suffisantes, devons-nous encore passer par un processus? D'après ce que j'ai lu, les retards atteignent parfois six mois ou un an parce que quand le responsable de la réglementation est saisi d'une décision, il ne peut pas sauter dans un hélicoptère au coût de 10 000 \$ pour aller voir immédiatement sur place. Nous avons entendu dire qu'on voulait coordonner le tout avec les provinces pour réaliser des gains d'efficacité en inspectant une seule fois chaque chantier. Cette approche entraîne des retards qui sont lourds pour l'industrie. Cela nuit à la planification et coûte cher.

Nous disons que lorsqu'on reconnaîtra que nous avons en place ces codes d'usage, nous aurons l'assurance que, dans notre cycle de planification, nous pourrions fixer nos échéanciers pour l'équipement et les travaux à compléter. La plupart de nos chantiers sont en hiver et les travaux peuvent se faire seulement dans un étroit créneau de six à huit semaines. Nous butons constamment sur ces retards qui raccourcissent le créneau et nous laissent un calendrier moins qu'optimal, alors que nous préférierions planifier plus soigneusement nos travaux. Les codes d'usage nous donneront l'assurance que nous n'aurons pas à passer par un long processus d'approbation qui bouleverse le calendrier, les ressources et la logistique.

**Le sénateur Milne :** La définition d'eaux navigables englobe tout plan d'eau sur lequel peut flotter une embarcation quelconque. Si le pipeline de la vallée du Mackenzie a le feu vert, vous ferez les travaux là-bas en hiver. Les rivières et les lacs qui se jettent dans le fleuve Mackenzie sont essentiellement le réseau routier du Nord durant l'hiver. La motoneige est alors le seul moyen de se déplacer. Les cours d'eau sont donc encore des voies navigables permettant à la population locale de se déplacer.

**M. Miller :** Absolument; nous reconnaissons et respectons cet usage et nous travaillons sur cette base depuis des décennies. Cela ne pose pas de problème. Je peux coiffer mon chapeau d'avocat et argumenter avec vous au sujet des embarcations et des définitions. Je pense qu'un tel débat ne correspond pas à l'intention de la loi. Je peux vous donner l'assurance que nous reconnaissons cette utilisation des cours d'eau et que nous en prenons acte. Cela n'a pas posé de problème dans le passé.

J'en reviens toujours au bon sens. Il n'y a pas de navigation sur un ruisseau gelé en plein hiver. C'est par contre un moyen de transport. La question est de savoir si la loi est censée régir ce transport. Est-elle censée s'appliquer aux motoneiges? Voilà la

snowmobiles? This issue is the real issue here. An act that was written a hundred years ago did not contemplate snowmobiles. It contemplated dogsleds and transportation — so, yes, it dealt with that use.

However, we need to build into our legislation the flexibility to deal with this kind of change. We believe the discretion provided in these amendments gives the minister that flexibility.

**Senator Milne:** You think the amendments do?

**Mr. Miller:** Yes.

**Senator Milne:** Mr. Marit, I am sympathetic about the length of time required for approvals, which may mean you miss your funding window because it may die at the end of the year and that is the end of the project. You do not have the money any longer to go ahead with it.

In the written brief you have provided us, you talk about the 2008 NWP review from the Federation of Canadian Municipalities. You make three recommendations, but it seems to me all three have been addressed by these amendments. The recommendations are on page 3 and 4 of the brief. Your concerns in that way have been met, but you then carry on to note that there are also amendments that give the minister broad and relatively arbitrary powers to amend or cancel approvals for projects at any time. You still have concerns about that arbitrary power given to the minister. We have noted the new amendments give power to the minister without any parliamentary purview or oversight whatsoever, because the minister can amend or cancel without coming before the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

**Mr. Marit:** That power is new and huge concern to us. Regarding the number one recommendation on page 3 of our submission about the definition, we do not think the definition has gone far enough yet. Our submission to the Transport Committee was a lot stronger, clearer and more defined than the definition here. We had some concerns on that definition.

You are right; we have concerns about ministerial interference, which could take a project away for reasons beyond anyone's control.

**Senator Banks:** Thank you for your excellent presentations. Mr. Miller, you talked about common sense. We would all love to be dealing with common sense but we are not; we are dealing with government and the law. Common sense and government and the law are sometimes mutually exclusive terms, as I am sure you know from previous practice.

It is important for us all to understand what we are dealing with here. We are dealing with an act that has nothing to do with the environment — nothing. We may deal with the environment in another context in a different situation at another time. This legislation has to do with navigability and nothing else. It would

vraie question. La loi a été rédigée il y a un siècle et le législateur ne songeait donc pas aux motoneiges, mais plutôt aux traîneaux à chiens comme mode de transport — on peut donc dire que oui, la loi s'appliquait à cette utilisation.

Cependant, nous devons inscrire dans notre loi la souplesse voulue pour tenir compte de ce changement. Nous croyons que le pouvoir discrétionnaire prévu dans les modifications proposées donne cette souplesse au ministre.

**Le sénateur Milne :** Vous pensez que les modifications donnent la souplesse voulue?

**M. Miller :** Oui.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Marit, je comprends le problème que peut vous poser le temps nécessaire pour obtenir l'approbation; cela peut vous faire rater votre créneau de financement, qui vient à échéance à la fin de l'année, ce qui tue dans l'oeuf le projet. Vous n'avez plus de budget pour le mener à bien.

Dans le mémoire écrit que vous nous avez remis, vous évoquez l'examen de la LPEN effectué en 2008 par la Fédération canadienne des municipalités. Vous faites trois recommandations, mais il me semble que toutes les trois ont été rendues caduques par ces modifications à la loi. Les recommandations figurent aux pages 3 et 4 du mémoire. Ainsi, vos préoccupations ont été aplanies, mais vous ajoutez ensuite que d'autres modifications accordent au ministre le pouvoir important et plutôt arbitraire de modifier ou d'annuler des approbations de projet en tout temps. Vous demeurez préoccupés par ce pouvoir arbitraire conféré au ministre. Nous avons remarqué que les modifications à la loi donnent au ministre le pouvoir d'agir sans aucun contrôle parlementaire ni la moindre surveillance, puisque le ministre peut modifier ou annuler sans avoir à se présenter devant le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

**M. Marit :** Ce pouvoir est nouveau et nous inquiète énormément. Au sujet de la première recommandation qui figure à la page 3 de notre mémoire, à propos de la définition, nous croyons qu'on n'est pas encore allé assez loin. Dans notre mémoire au Comité des transports, nous proposons une définition beaucoup plus ferme, plus claire, plus précise que la définition actuelle. Nous avons des réserves au sujet de cette définition.

Vous avez raison, nous craignons une possible ingérence du ministre, qui pourrait supprimer un projet pour des raisons qui échappent à tous les intéressés.

**Le sénateur Banks :** Merci pour vos excellents exposés. Monsieur Miller, vous avez parlé de bon sens. Nous adorerions tous nous occuper de bon sens, mais ce n'est pas le cas; nous nous occupons plutôt du gouvernement et de la loi. Le bon sens et le gouvernement et la loi sont parfois mutuellement exclusifs, comme vous l'avez certainement appris par expérience.

Il est important que nous comprenions tous de quoi il s'agit en l'occurrence. Nous avons affaire à une loi qui n'a rien à voir avec l'environnement — absolument rien. Nous nous occuperons peut-être d'environnement dans un autre contexte, dans une situation différente, à un autre moment. Cette loi-ci traite de la navigabilité

be nice if there was one-stop shopping. If I were a developer, an operator or a municipality, I would want one-stop shopping, but there are constraints against that, which I want to ask you about.

**The Chair:** Senator Banks, as you say, the amendments deal with navigation, but also these basic rights that appear almost as part of our Constitution, as was pointed out to us on Tuesday night.

**Senator Banks:** You are right. We heard interesting comments on Tuesday about that question from people who have been using those waterways and thinking about them differently in ways that we are incapable of thinking.

Mr. Miller, you talked about, and we have all talked about, the overlap and the redundancy. Do you think that navigability or navigation in the constitutional division of powers exists anywhere in the provinces? The environment exists; it is a shared jurisdiction in the Constitution. Does navigability enter into any of the purviews of the provinces under the Constitution? That is a cogent question to what we are dealing with here. You talked about letting the provinces regulate navigation. Does that regulation, in your view, fall within the purview of the provinces constitutionally?

**Mr. Miller:** No, I believe navigation falls under federal power. Navigation has to do with safety and access, but, as you say, not with all the other ancillary environmental issues.

**Senator Banks:** We are dealing with that fact. We are dealing with questions of navigability that constitutionally fall within the purview of the federal government alone. We are dealing with questions of navigability and not matters of the environment. It would be nice if we could do that, but we cannot unless the Constitution changes or we find a way around that issue.

Mr. Marit, you talked about the necessity to obtain approval in your presentation. Correct me if I am wrong, but my understanding is that the requirement for municipalities, developers or pipelines to comply with the provisions of the act regarding obstruction of navigation have not changed in the amendments before us. What has changed is whether you need an approval in advance. Is that the only thing that has changed in the amendments to the act?

**Mr. Marit:** You are correct. There has been no change on the obstruction side, which is what we wanted. If you talk to any jurisdiction in this country with regard to municipalities, we have to perform our due diligence. We are dealing with an old act where the modes of transportation depended on water when the act was written. Our total mode of transportation has changed and the act must be changed.

et de rien d'autre. Ce serait bien s'il y avait un guichet unique. Si j'étais un promoteur, un exploitant ou un responsable municipal, je voudrais m'adresser à un guichet unique, mais il y a des contraintes qui empêchent cela et c'est là-dessus que je veux vous interroger.

**Le président :** Sénateur Banks, comme vous le dites, les modifications traitent de navigation, mais aussi de droits fondamentaux qui semblent quasiment inscrits dans notre Constitution, comme on nous l'a fait remarquer mardi soir.

**Le sénateur Banks :** Vous avez raison. Nous avons entendu mardi des témoignages intéressants sur cette question de la part de gens qui utilisent ces voies navigables et qui les envisagent différemment, d'une manière que nous sommes incapables d'imaginer.

Monsieur Miller, vous avez évoqué, comme nous l'avons tous fait, les chevauchements et redondances. Selon vous, les provinces ont-elles des pouvoirs quelconques dans le domaine de la navigabilité ou de la navigation, d'après le partage constitutionnel des pouvoirs? C'est le cas de l'environnement; c'est une compétence partagée dans la Constitution. La navigabilité relève-t-elle d'une manière ou d'une autre des compétences des provinces, d'après la Constitution? C'est une question pertinente à notre discussion. Vous avez évoqué l'idée de laisser les provinces réglementer la navigation. À votre avis, cette réglementation est-elle du ressort des provinces, constitutionnellement?

**M. Miller :** Non, je crois que la navigation relève des compétences fédérales. La navigation met en jeu la sécurité et l'accès, mais comme vous le dites, ne met pas en cause toutes les autres questions environnementales connexes.

**Le sénateur Banks :** Nous avons donc cela au départ. Nous examinons des questions de navigabilité qui, constitutionnellement, relèvent du gouvernement fédéral seulement. Nous traitons de questions de navigabilité et non pas d'environnement. Ce serait bien si nous pouvions le faire, mais nous ne le pouvons pas, à moins que l'on change la Constitution ou que l'on trouve une manière de contourner ce problème.

Monsieur Marit, vous avez dit qu'il était nécessaire d'obtenir l'approbation. Vous me reprendrez si je me trompe, mais je croyais que les modifications à la loi dont nous sommes saisis n'avaient rien changé à l'exigence pour les municipalités, les promoteurs ou les compagnies de pipelines de respecter les dispositions de la loi en ce qui concerne l'obstruction de la navigation. Ce qui a changé, c'est la nécessité d'obtenir une approbation à l'avance. Est-ce le seul changement apporté par les modifications à la loi?

**M. Marit :** Vous avez raison. Il n'y a eu aucun changement quant à l'obstruction, et c'est ce que nous voulions. Vous pouvez vous adresser à n'importe quel responsable municipal au Canada et vous verrez que nous devons nous acquitter de la diligence requise. Nous avons affaire à une vieille loi qui date d'une époque où les voies navigables étaient un mode de transport vital. Aujourd'hui, nos modes de transport ont complètement changé et il faut changer la loi.

**Senator Banks:** Do you understand that the act talks not only about commerce, but also recreation?

**Mr. Marit:** That is exactly right. We can address projects dealing with recreation. The issue municipalities have is the definition of a navigable waterway.

**Senator Banks:** Let us talk about that definition. Ms. Kenny has shown us a picture. However, do we all agree and understand that there are streams that are sometimes navigable and sometimes not? A navigable stream in the view of a paddler can be navigable for 10 days of the year and not the other 355 under the act.

**Mr. Marit:** The FCM has raised that concern to the Commons Transportation Committee about the definition of a navigable waterway. The amendments move us in that direction, but they have not gone far enough.

**Senator Banks:** Mr. Marit, you talked about navigable water being anything from a four-foot deep stream. We have heard from concerned parties that it can be a four-inch deep stream. What do you think of that definition?

**Mr. Marit:** That is our concern. That is the current definition.

We want to change the definition so that it is a water body that supports a draft of one metre on a vessel and it runs for more than three months per year. We have many systems in rural Canada where the only water that runs is what we call “spring run-off,” yet it is still under the purview of navigable waters.

**Senator Banks:** Yes, there are many water bodies like that.

**Mr. Marit:** We have no problem with that water body being under Fisheries and Oceans Canada because it may be fish habitat.

I can provide absurd examples — to use the right phrase — in this country that municipalities have had to deal with. The Saskatchewan provincial ministry of highways had to appease navigable waters people by installing a toll phone so if someone was coming down this water body and needed to cross the highway, they would phone the ministry of transportation who would come out to shut down traffic to permit the person to portage across the highway to the creek on the other side. This stream does not run all year; they have proven it over many years. It does not run for more than three months. That is the absurdity of the act.

**Ms. Kenny:** The minister would have authority to designate classes of works and classes of navigable waters with some of these changes. I concur with the points made by Mr. Marit but I would add that we are at a stage now where we have an opportunity to look ahead at more sensible approaches. We have the opportunity to work collaboratively with the department and other stakeholders to understand these classes of works and to

**Le sénateur Banks :** Comprenez-vous que la loi traite non seulement de commerce, mais aussi de loisirs?

**M. Marit :** Absolument. Nous pouvons mener à bien des projets qui ont à voir avec les loisirs. Le problème des municipalités, c'est la définition de voie navigable.

**Le sénateur Banks :** Parlons-en, de cette définition. Mme Kenny nous a montré une photo. Cependant, sommes-nous tous d'accord pour dire qu'il y a des ruisseaux qui sont parfois navigables et parfois non? Du point de vue d'un payeur, un ruisseau peut être navigable 10 jours par année et n'être pas navigable pendant les autres 355 jours, en vertu de la loi.

**M. Marit :** La FCM a soulevé cette préoccupation devant le Comité des transports des Communes au sujet de la définition de voie navigable. Les modifications apportées nous font faire un bout de chemin, mais ne vont pas assez loin.

**Le sénateur Banks :** Monsieur Marit, vous avez dit qu'une voie navigable peut être n'importe quoi, à partir d'un ruisseau de quatre pieds de profondeur. Nous avons entendu des témoins nous dire que cela peut même être un ruisseau de quatre pouces de profondeur. Que pensez-vous de cette définition?

**M. Marit :** C'est ce qui nous préoccupe. C'est la définition actuelle.

Nous voulons changer la définition pour que cela devienne un plan d'eau où peut naviguer une embarcation ayant un tirant d'eau d'un mètre et qui coule pendant plus de trois mois par année. Au Canada rural, on trouve beaucoup de bassins hydrographiques où la seule eau qui coule est ce que l'on appelle l'écoulement printanier, mais même ces cours d'eau sont visés par la Loi sur les eaux navigables.

**Le sénateur Banks :** Oui, on trouve beaucoup de cours d'eau de ce genre.

**M. Marit :** Nous n'avons aucune objection à ce que ce plan d'eau soit régi par Pêches et Océans Canada, parce qu'il peut être un habitat du poisson.

Je peux vous donner des exemples absurdes — c'est le mot juste — des cas réels qui ont posé des problèmes dans des municipalités au Canada. Le ministère provincial de la Voirie de Saskatchewan, devant l'insistance des défenseurs des voies navigables, a dû faire une concession et installer un téléphone public pour permettre à quelqu'un qui descend un cours d'eau en payant et qui veut traverser la grand-route de téléphoner au ministère des Transports, lequel enverrait quelqu'un arrêter la circulation pour permettre à cette personne de porter son embarcation à travers la route. Ce ruisseau ne coule pas toute l'année; cela a été prouvé sur de nombreuses années. Il ne coule pas plus de trois mois par an. Voilà l'absurdité de la loi.

**Mme Kenny :** Le ministre aurait le pouvoir de désigner des catégories d'ouvrages et de voies navigables, grâce à certaines de ces modifications. Je suis d'accord avec les observations de M. Marit, mais j'ajouterais que nous en sommes maintenant au point où nous avons la possibilité d'envisager des approches plus raisonnables. Nous pouvons travailler en collaboration avec le ministère et d'autres intervenants pour comprendre ces catégories

ensure fundamental objectives of public interest can be met in a way that is sensible, smart and effective. None of us benefit from having Department of Transport staff chasing things that are of little or no consequence. The risks inherent to any number of sectors and works necessary for Canadians are profound.

I would reinforce the risk-based approach and smart use of necessary permits. On Senator Milne's point, sectors such as pipelines have oversight by the National Energy Board. Beyond the NEB requirements are permits required in other pieces of federal and provincial legislation. We need to do a better job of understanding how those pieces fit together, and ensure that fish, navigable rights and use of land-base water quality are all protected in the best possible way.

My main submission today is that extraneous permits under the Navigable Waters Protection Act provide no assurance to Canadians that those primary interests are met. They simply distract us. We are pleased with these changes.

**Senator Banks:** As the chair mentioned, the question whether something is of little or no consequence depends on one's point of view.

**Ms. Kenny:** Yes; working collaboratively with people using these waterways is important. Clearly, for a winter construction project that leaves no residual impact on the ability to use that waterway, we would be hard-pressed to argue that even a canoeist should be concerned about that use.

**Senator Banks:** As the chair has said, we heard interesting testimony from Aboriginal people about that issue, to which I commend your attention.

I close by saying to Mr. Miller that my concern about the incorporation of materials by reference and the questions you raised was not that the government would lose control over those things; my concern is that Parliament would lose control over those things, which is a different matter.

**Mr. Miller:** Yes.

**Senator Adams:** Thank you for appearing. Living in Nunavut, sometimes our rivers are not running yet. Communities may have snowbanks running down the road but the rivers are not running yet.

One year there were 600 applications for permits. If the bill passes, there are another 2,500 applications for permits. Mr. Miller, how long does an application for a permit usually take? How long does it take to receive approval and complete the work? Sometimes, you have to move equipment.

**Mr. Miller:** My experience is that for issues that are not controversial for other reasons, the department is efficient in dealing with applications and we have the permit within a couple of days. There is the application of common sense, good science

d'ouvrages et pour nous assurer que l'on atteigne les objectifs fondamentaux de l'intérêt public d'une manière à la fois raisonnable, intelligente et efficace. Personne n'est avantagé si les employés du ministère des Transports doivent s'occuper de dossiers d'importance négligeable. Les risques inhérents à beaucoup de secteurs et d'ouvrages qui sont nécessaires pour les Canadiens sont grands.

Je renforcerais l'approche fondée sur les risques et l'utilisation intelligente de permis obligatoires. Pour revenir à ce que disait le sénateur Milne, des secteurs comme celui des pipelines sont supervisés par l'Office national de l'énergie. Outre les exigences de l'ONE, il y a des permis exigés par d'autres lois fédérales et provinciales. Nous devons mieux comprendre comment tous ces éléments cadrent ensemble et nous assurer que le poisson, les voies navigables et la qualité de l'eau soient tous protégés le mieux possible.

Mon principal argument aujourd'hui est que des permis superflus exigés par la Loi sur la protection des eaux navigables ne donnent aux Canadiens aucune assurance que ces intérêts fondamentaux sont respectés. C'est simplement pour nous une source de distraction. Nous sommes heureux des changements apportés.

**Le sénateur Banks :** Comme le président l'a fait observer, quand on dit qu'une affaire est d'importance négligeable, tout dépend du point de vue.

**Mme Kenny :** Oui; il est important de travailler en collaboration avec les gens qui utilisent ces voies navigables. Une chose est sûre : dans le cas d'un chantier de construction en hiver qui n'a aucune incidence résiduelle sur la capacité d'utiliser une voie navigable, il serait difficile de soutenir que même un canoteur aurait des raisons de s'en inquiéter.

**Le sénateur Banks :** Comme le président l'a dit, nous avons entendu sur cette question des témoignages intéressants de la part d'Autochtones, sur lesquels j'attire votre attention.

En terminant, je dis à M. Miller que ce qui me préoccupe au sujet de l'incorporation par renvoi et des questions que vous avez soulevées, ce n'est pas que le gouvernement perdrait le contrôle sur tout cela; je crains plutôt que ces dossiers échappent au contrôle du Parlement, ce qui est différent.

**M. Miller :** Oui.

**Le sénateur Adams :** Merci d'être venus témoigner. J'habite au Nunavut, et nos rivières ne coulent pas encore. Il y a peut-être des bancs de neige le long des routes, mais les rivières ne coulent pas encore.

Une année, il y a eu 600 demandes de permis. Si le projet de loi est adopté, il y aura encore 2 500 demandes de permis. Monsieur Miller, combien de temps faut-il habituellement pour obtenir un permis? Combien de temps faut-il pour recevoir l'approbation et terminer les travaux? Parfois, il faut déplacer du matériel.

**M. Miller :** D'après mon expérience, dans des dossiers qui ne sont pas controversés pour d'autres raisons, le ministère traite les demandes de manière efficiente et nous obtenons le permis en quelques jours. On fait jouer le bon sens, les connaissances

and good experience. Many of these permits fall within the classes we are talking about creating. Ms. Kenny discussed shoring up an existing bridge to make it stronger to take heavy equipment across. We can have a 24-hour turn around on that permit because everyone recognizes it is not an issue for navigable waters.

When other issues arise about the environment or rights, it can take a long, protracted time. I read examples in the transcript that took as long as six months to one year. That time is troublesome because we work with schedules. However, for the majority of the work, which is routine, turn around time for a permit can be quick unless encumbrances arise with other issues.

**Senator Adams:** Right now in Nunavut, they have two bridges to operate. One bridge has surface rights under the Nunavut Water Board. There is also the Yukon Water Board in the Northwest Territories, although it is a little different. Bill C-6, the Mackenzie Valley Resource Management Act, which came before the Senate Energy Committee, was passed a long time ago.

Before an application is made, we have approval from the Nunavut Water Board. Is it necessary still to apply for a permit? How does that work? I know that it takes from 60 days to 70 days to receive the ministry's answer to the NWB's applications. In the NWT and Nunavut, people go to their respective water board first. What should happen before approval of the application permit? Should people go to the ministry first or to the respective water board first?

**Mr. Miller:** Water board applications involve many more interests and stakeholders and are, therefore, much more thorough applications. An application under the Navigable Waters Protection Act could be much more streamlined and independent of that process. The applications could be made in parallel.

There is no question that the water boards serve a different function in that they respond to a broader set of concerns and needs.

**Senator Adams:** Where I live between Baker Lake and Rankin Inlet, we have many snowmobiles and related equipment travelling across the lakes and rivers. In the wintertime, would navigable waters be checked for permits or does that happen only when the water is running? I wonder how this bill, as passed, will affect things.

**Mr. Miller:** I have not seen the class of exempted winter works in the order. We want to see that exemption as well, just as you want to see federally regulated activities included as well. I hope that will come with development.

The NWPA deals with access of transport and safety. When we are at a construction site, we have to cross the obstruction that we create to install a pipeline, for instance. Access is accounted for,

scientifiques et l'expérience. Beaucoup de ces permis sont dans les catégories qu'on envisage de créer. Mme Kenny a évoqué un pont existant qu'on voulait renforcer pour y transporter du matériel lourd. On peut obtenir un tel permis en 24 heures parce que chacun reconnaît que cela ne met pas en cause les voies navigables.

Par contre, si des questions se posent au sujet de l'environnement ou des droits acquis, cela peut prendre énormément de temps. J'ai lu dans le compte rendu des exemples qu'on donnait de dossiers où il a fallu six mois ou même un an. Ces délais nous causent des difficultés parce que nous devons respecter un calendrier serré. Cependant, pour la majorité des travaux courants, on peut obtenir un permis rapidement, à moins qu'on ne bute sur d'autres difficultés.

**Le sénateur Adams :** Actuellement, au Nunavut, il y a deux ponts. L'un des ponts met en cause les droits de surface régis par l'Office des eaux du Nunavut. Il y a aussi l'Office des eaux du Yukon dans les Territoires du Nord-Ouest, mais c'est un peu différent. Le projet de loi C-6, Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, qui a été étudié par le Comité sénatorial de l'énergie, a été adopté il y a longtemps.

Avant qu'une demande ne soit présentée, nous obtenons l'approbation de l'Office des eaux du Nunavut. Est-il encore nécessaire de demander un permis? Comment cela fonctionne-t-il? Je sais qu'il faut de 60 à 70 jours pour recevoir la réponse du ministre aux demandes présentées par l'office des eaux. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, les gens doivent d'abord s'adresser à leur office respectif. Que faut-il faire avant de présenter une demande de permis? Faut-il s'adresser d'abord au ministère ou bien à l'office des eaux?

**M. Miller :** Les demandes présentées aux offices des eaux mettent en cause beaucoup plus d'intérêts et d'intervenants et donnent donc lieu à un examen beaucoup plus approfondi. Une demande présentée en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables est beaucoup plus simple et c'est un processus indépendant. Les deux demandes peuvent se faire parallèlement.

Il n'y a aucun doute que les offices des eaux ont une fonction différente en ce sens qu'ils répondent à un éventail beaucoup plus vaste de préoccupations et de besoins.

**Le sénateur Adams :** Là où j'habite, entre Baker Lake et Rankin Inlet, nous avons beaucoup de motoneiges et autre équipement qui traversent les lacs et les rivières. En hiver, faudrait-il obtenir des permis relativement aux eaux navigables, ou bien cela s'applique-t-il seulement quand l'eau coule? Je me demande quelle sera l'incidence de ce projet de loi, tel qu'il a été adopté.

**M. Miller :** Je n'ai pas vu le décret sur les ouvrages d'hiver exemptés. Nous voulons prendre connaissance de cette exemption également, tout comme vous voulez que les activités de réglementation fédérale soient incluses. J'espère que cela viendra.

La LPEN traite de l'accès pour le transport et de la sécurité. Quand on est sur un chantier, nous devons permettre le passage si nous obstruons un cours d'eau pour installer un pipeline, par

and we are respectful of those traditional uses. We recognize the paths that are on a lake when we know that it has been used as a transport route. I do not think there is any concern there.

**Senator Adams:** I have another short question. We deal mostly with the Department of Indian and Northern Affairs for anything that needs a permit. Will applications for permits go through Transport Canada now that Bill C-10 has passed?

**Ms. Kenny:** This change in the legislation will not affect any of those channels. I reinforce the point that in planning any large-scale project, in addition to the specific steps in regulation, there is extensive consultation with local communities to address concerns and interests that would occur if the project were to proceed, either during construction or through the life of the project. This issue of mobility on the landscape through frozen weather is paramount in the minds of developers and is dealt with in a number of different ways.

**Senator Brown:** It is nice to hear that the NWPA was simplified and streamlined, and, in particular, it was nice to hear Mr. Miller's comments about common sense.

Mr. Marit, you are the President of Saskatchewan Association of Rural Municipalities.

**Mr. Marit:** Yes.

**Senator Brown:** Do you have development officers in all municipalities?

**Mr. Marit:** No, not in all of them.

**Senator Brown:** Are there offices in most municipalities?

**Mr. Marit:** Yes.

**Senator Brown:** Do you have improvement districts that would have less regulation? Alberta has improvement districts and municipalities.

**Mr. Marit:** No, but watershed authorities have taken off in our province. They look after the environment side.

**Senator Brown:** You have control over both environment and navigable waters?

**Mr. Marit:** Yes.

**Senator Brown:** I do not know about every province in Canada, but I have dealt with Manitoba, where development officers control these things. Your comments that this act is better than it was before are encouraging because if we continue to create more and more restrictive legislation at the federal level, there is a danger of creating bureaucracies that grow into monsters, both in terms of size and costs. Most everything at some time comes down to an on-site decision at the municipal level. I encourage everything you do in respect of continuing your work with

exemple. L'accès est prévu et nous respectons ces usages traditionnels. Nous tenons compte des voies navigables sur un lac quand nous savons que celui-ci est utilisé comme mode de transport. Je ne crois pas qu'il y ait d'inquiétude à cet égard.

**Le sénateur Adams :** J'ai une autre brève question. Nous traitons surtout avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour tout ce qui exige un permis. Faudra-t-il désormais demander des permis à Transports Canada, maintenant que le projet de loi C-10 a été adopté?

**Mme Kenny :** Ce changement à la loi ne touchera aucun de ces mécanismes. J'insiste sur le fait qu'en planifiant tout projet de grande envergure, en plus des mesures précises exigées par règlement, on fait une vaste consultation des collectivités locales pour répondre aux préoccupations et aux intérêts susceptibles d'être touchés par la mise en chantier du projet, que ce soit pendant la construction ou durant la vie utile de l'ouvrage. Cette question de la mobilité des populations locales dans le paysage gelé est cruciale dans l'esprit des promoteurs et l'on en tient compte de diverses manières.

**Le sénateur Brown :** C'est bien de savoir que la LPEN a été simplifiée et rationalisée, et c'est particulièrement intéressant d'entendre les observations de M. Miller au sujet du bon sens.

Monsieur Marit, vous êtes président de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan.

**M. Marit :** Oui.

**Le sénateur Brown :** Avez-vous des agents de développement dans toutes les municipalités?

**M. Marit :** Non, pas dans toutes.

**Le sénateur Brown :** Y a-t-il des bureaux dans la plupart des municipalités?

**M. Marit :** Oui.

**Le sénateur Brown :** Avez-vous des districts d'amélioration qui seraient moins réglementés? En Alberta, il y a des districts et des municipalités d'amélioration.

**M. Marit :** Non, mais des administrations chargées de l'aménagement des bassins hydrographiques ont été implantées dans notre province. Elles s'occupent de l'aspect environnemental.

**Le sénateur Brown :** Vous vous occupez à la fois de l'environnement et des eaux navigables?

**M. Marit :** Oui.

**Le sénateur Brown :** Je ne sais pas ce qu'il en est dans toutes les provinces du Canada, mais je sais qu'au Manitoba, des agents d'aménagement s'occupent de cela. Je trouve encourageant de vous entendre dire que cette loi est meilleure qu'auparavant, parce que si nous continuons de créer au niveau fédéral des lois de plus en plus contraignantes, le danger est de créer des bureaucraties qui deviennent monstrueuses sur le plan de la taille et des coûts. Dans presque tous les dossiers, il faut à un moment donné qu'une décision soit prise sur place, au niveau municipal. Dans toutes vos

municipalities. I have done a considerable amount of work in that area when I was on the board of the Western Irrigation District.

**The Chair:** Senator Brown, do you have a question?

**Senator Brown:** Yes, I have asked my question. I have one quick comment on navigable waters. There are 14 irrigation districts in Alberta. They run full time in the summer. When it rains as little as half an inch of water, the rain creates navigable waters in what are called “overflow basins” in each of those 14 districts. The navigable waters can last anywhere from one hour to three days. They would classify as navigable waters six to eight times per year but not for long each time, giving rise to the need for a lot of common sense when dealing with those areas.

**Senator Raine:** Mr. Marit talked about the need to redefine “navigable waters.” Is it feasible to include both frozen and running water in the definition to deal with the winter aspect when those waterways are navigable by snowmobile?

**Mr. Marit:** That would have to be brought into the definition where snowmobiles or even dog sleds are concerned. When I am in a water system, whether it contains water, snow and ice, I would not be on a snowmobile if there were no snow or some form of ice. As a snowmobiler, I also have the means to move off the waterway if there is another means for me to reach my destination.

The definition of “navigable water” must be clear and concise in terms of the type of navigation that we are looking at, such as recreation. We do not have to go into the full definition of size or depth of the waterway but we do need the definition of how long that water flows.

**The Chair:** I thank the witnesses for appearing today. As you know, we will report back to the Senate soon with our findings. Is there anything specific that you want us to include? I do not want to suggest that you have dammed the amendments with faint praise. I have heard each of you applaud the amendments but there are criticisms.

Do they not go far enough to eliminate all the things that are not practical in 2009?

**Ms. Kenny:** I give high praise to the amendments as they are. They are an important step and they indicate where we need to go. Some of the complications you have heard about today relate to other pieces of legislation and cannot be addressed within the Navigable Waters Protection Act in any event.

We applaud the effort to move forward and we think that the amendments represent a good, smart way to continue to improve regulation in Canada.

activités, je vous encourage à continuer de travailler avec les municipalités. J’ai fait beaucoup de travail dans ce domaine quand je siégeais au Conseil du district d’irrigation de l’Ouest.

**Le président :** Sénateur Brown, avez-vous une question?

**Le sénateur Brown :** Oui, j’ai posé ma question. J’ai une brève observation sur les eaux navigables. Il y a 14 districts d’irrigation en Alberta. Cela fonctionne à plein temps durant l’été. Dès qu’il tombe ne serait-ce qu’un demi-pouce de précipitations, la pluie crée des eaux navigables dans ce qu’on appelle des bassins de trop-plein dans chacun de ces 14 districts. Les eaux navigables peuvent durer d’une heure à trois jours. Ces bassins seraient considérés comme des eaux navigables six ou huit fois par année, mais pendant peu de temps à chaque fois, et il faut donc faire appel au bon sens dans ces dossiers.

**Le sénateur Raine :** M. Marit a dit qu’il fallait redéfinir les « eaux navigables ». Est-ce faisable d’inclure dans la définition à la fois l’eau gelée et l’eau courante, pour tenir compte de l’hiver, saison pendant laquelle ces plans d’eau sont navigables en motoneige?

**M. Marit :** Il faudrait englober dans la définition les motoneiges et même les traîneaux à chiens. Quand on parle d’un plan d’eau, il peut être formé d’eau, de neige ou de glace, mais je ne serais pas aux commandes d’une motoneige s’il n’y avait pas de neige ou de glace. La motoneige me donne aussi la possibilité de me déplacer à l’extérieur du plan d’eau s’il y a un autre chemin pour atteindre ma destination.

La définition d’« eaux navigables » doit être claire et concise et préciser le type de navigation envisagé, par exemple pour les loisirs. Il n’est pas nécessaire d’inclure dans la définition la superficie ou la profondeur du plan d’eau, mais il faut préciser la période pendant laquelle l’eau coule.

**Le président :** Je remercie les témoins d’avoir comparu aujourd’hui. Comme vous le savez, nous ferons bientôt rapport au Sénat de nos conclusions. Y a-t-il un point précis que vous voudriez voir figurer dans notre rapport? Je n’irai pas jusqu’à dire que vous avez démoli les modifications sous couvert de les louer, car j’ai entendu chacun d’entre vous se féliciter des amendements apportés à la loi, mais il y a quand même des critiques.

Ne vont-elles pas assez loin pour éliminer tout ce qui n’est pas pratique en 2009?

**Mme Kenny :** Je me félicite grandement des modifications telles quelles. Elles représentent un grand pas en avant et nous montrent le chemin à parcourir. Certaines complications dont on vous a parlé aujourd’hui mettent en cause d’autres lois et ne peuvent pas être réglées de toute façon au moyen de la Loi sur la protection des eaux navigables.

Nous accueillons très favorablement les efforts déployés pour progresser dans ce dossier et nous croyons que les modifications représentent une bonne manière de continuer intelligemment à améliorer la réglementation au Canada.



**Mr. Miller:** I agree with those comments and I am encouraged by the statements of the department that they look forward to a five-year review and to collecting comments and concerns. We are building this process and bringing an old act into modern times, so we are going in the right direction.

I offer one comment. I am disappointed we did not talk about the much-ado-about-nothing, the controversial issues. This hearing process is essential to government to demonstrate accountability and open and public transparency; it gives stakeholders an opportunity to bring their issues before the public and have them addressed. The process builds trust and confidence among the parties. It opens the dialogue in a friendly setting, and is preferable to dealing with these issues in courts of law. This hearing is a vital and essential part of our political process. I appreciate that the committee is able to have these hearings and meet with all of us.

**The Chair:** In that regard, nearly all the witnesses we have heard to date have criticized the lack of consultation with them or their groups by the officials. I hear you saying this study almost substitutes, in a way, for that; it provides a transparent — I think are your words — way to present the information.

**Mr. Miller:** Yes; we will always hear the concern about consultation and we can never have enough, but we consult as much as we are able. I heard from the manager of the program the direction they were given, and the steps they tried to take were positive. As I attempted to outline in comparing the two pieces of legislation, this legislation offers more protection; it is not a diminution or reduction in rights. I do not feel that this particular issue and the steps that were taken with this amendment called for, or compelled, the broad-based public consultation that was put forward, but that said, we believe in the process of public consultation. However, in this case I do not believe that criticism is fair because the changes that were made are even better for the protection of navigation, and possibly the environment and the public interest.

**The Chair:** Mr. Marit, do you have a comment?

**Mr. Marit:** In closing, I want to thank you and the committee for hearing FCM's concerns. We like the amendments that were proposed and put forward. We have some concerns with one and we will deal with it.

We hope there will be further consultation, and there will be, on the definition, as I said this morning, and that is our concern. The biggest concern we have always had as municipalities is the red tape and trying to avoid duplication. They have huge impacts on the municipalities for cost overruns and completing projects. In many parts of the country our season is short for completing

**M. Miller :** Je suis d'accord avec ce qu'on vient de dire et je trouve encourageantes les déclarations des fonctionnaires du ministère qui disent être favorables à un examen quinquennal et qui se disent ouverts aux commentaires et observations. Nous sommes en train d'établir ce processus et de faire entrer une vieille loi dans le monde moderne et nous allons donc dans la bonne direction.

Je voudrais faire une observation. Je suis déçu qu'on n'ait pas parlé de la tempête dans un verre d'eau, des questions controversées. Ces audiences sont essentielles pour que le gouvernement manifeste sa volonté de transparence et d'ouverture; elles donnent aux intervenants la possibilité de faire connaître leurs préoccupations au public et d'obtenir qu'on y donne suite. Ce processus établit la confiance entre les parties. Il ouvre le dialogue dans un cadre amical et il est préférable à des litiges devant les tribunaux. Cette audience est un élément crucial et essentiel de notre processus politique. Je suis reconnaissant au comité d'avoir tenu ces audiences et nous avoir tous rencontrés.

**Le président :** À cet égard, presque tous les témoins que nous avons entendus à ce jour ont dénoncé le fait qu'eux-mêmes ou leurs groupes n'ont pas été consultés par les fonctionnaires. Or je vous entends dire que notre étude remplace quasiment ce processus, d'une certaine manière; elle fournit une manière transparente, pour reprendre votre propre terme, de présenter l'information.

**M. Miller :** Oui; on n'a pas fini d'entendre des préoccupations relatives à la consultation et on n'en aura jamais assez, mais nous consultons dans toute la mesure du possible. J'ai entendu le gestionnaire du programme expliquer les instructions qu'on leur a données et les mesures qu'ils ont tenté de prendre étaient positives. Comme j'ai essayé de l'expliquer en comparant les deux lois, cette loi-ci offre davantage de protection; elle ne diminue ni n'amointrit les droits. Je n'ai pas le sentiment que la question à l'étude et les mesures qui ont été prises dans ce projet de loi rendaient obligatoire la vaste consultation publique que l'on a réclamée, mais cela dit, nous croyons au processus de consultation publique. Cependant, dans ce cas-ci, je ne crois pas que cette critique soit justifiée parce que les changements qui ont été apportés protègent encore mieux la navigation et peut-être aussi l'environnement et l'intérêt public.

**Le président :** Monsieur Marit, avez-vous une observation?

**M. Marit :** En terminant, je veux vous remercier ainsi que les membres du comité d'avoir entendu la FCM. Nous aimons les modifications qui ont été proposées et adoptées. Nous avons des préoccupations relativement à l'une d'elles et nous allons nous en occuper.

Nous espérons qu'il y aura d'autres consultations, et il y en aura, sur la définition, comme je l'ai dit ce matin, car cela nous préoccupe. En fait, notre principale préoccupation, au niveau municipal, a toujours été la lourdeur administrative et les efforts pour éviter les doublons. Tout cela a une incidence énorme sur les municipalités en termes de dépassements de coûts et de

the projects. If we miss that window of opportunity, then we have a delay and huge cost overruns.

I thank the chair and the committee for hearing us. We like the amendments. We look forward to continuing with this issue of dealing with the definition.

**The Chair:** Thank you, all of you. I will suspend for one minute while we change to the next witness.

It is my pleasure to welcome our next witnesses from the University of Ottawa Ecojustice Environmental Law Clinic, William Amos, Staff Counsel; and Yolande Saito, Research Assistant.

Welcome to you both. We may find pressure because the Banking Committee will follow us, but we will try to give you 30 minutes. Please proceed.

**William Amos, Staff Counsel, University of Ottawa — Ecojustice Environmental Law Clinic:** Thank you for having us here. We appreciate the invitation and your willingness to examine this important issue. We realize the amendments are a fait accompli, but the issue is not dead and that gives us hope.

I am the staff counsel at the University of Ottawa — Ecojustice Environmental Law Clinic. To put that into context, Ecojustice is Canada's largest public interest environmental law association. We undertake pro bono work for the environment; we are not paid and we are a non-profit organization. Ecojustice has 13 lawyers situated across the country in Vancouver, Calgary, Toronto and Ottawa.

Ecojustice has partnered with the Faculty of Law at the University of Ottawa to provide clinical education to law students so they may learn what it means to provide strategic counsel to environmental and citizens groups. Ms. Saito is here with me. She is one of our best students and knows this NWPB issue well. I may draw upon her expertise to answer some of your more difficult questions.

I count myself among Canada's 2.3 million recreational paddlers. This issue is not only about the environment and paddling. It is about Canada's identity. I think that is why this issue has become so important. It is hard to tease apart the difference among uses that are navigational, environmental and socio-cultural, as you heard from Aboriginal witnesses on Tuesday.

Today, I am here representing among other groups, Mountain Equipment Co-op. They are one of Canada's largest organizations representing paddlers and they are concerned about this issue.

retards dans l'achèvement des projets. Dans beaucoup de régions du pays, notre saison est courte pour mener à bien les projets. Si nous ratons ce créneau, il s'ensuit un retard et un énorme dépassement de coûts.

Je remercie le président et les membres du comité de nous avoir entendus. Les modifications nous plaisent. Nous comptons poursuivre nos efforts dans le dossier de la définition.

**Le président :** Merci à vous tous. Je vais suspendre la séance pendant une minute, pour permettre aux témoins suivants de prendre place.

J'ai le plaisir d'accueillir nos témoins suivants qui représentent la Clinique de droit environnemental de l'Université d'Ottawa, nommément William Amos, conseiller juridique, et Yolande Saito, assistante à la recherche.

Bienvenue à tous les deux. Nous aurons peut-être des contraintes car le comité des banques se réunit après nous, mais nous allons essayer de vous accorder 30 minutes. Vous avez la parole.

**William Amos, conseiller juridique, Université d'Ottawa — Clinique de droit environnemental :** Merci de nous accueillir. Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir invités et du temps que vous consacrez à l'étude de cette question importante. Nous nous rendons compte que les modifications à la loi sont un fait accompli, mais le dossier n'est pas mort, ce qui nous donne de l'espoir.

Je suis le conseiller juridique d'Écojustice, la clinique de droit environnemental de l'Université d'Ottawa. Pour établir le contexte, Écojustice est la plus grande association défendant l'intérêt public dans le domaine du droit environnemental au Canada. Nous travaillons bénévolement dans des dossiers environnementaux; nous ne sommes pas payés et nous sommes une organisation à but non lucratif. Écojustice a 13 avocats situés d'un bout à l'autre du pays à Vancouver, Calgary, Toronto et Ottawa.

Écojustice a établi un partenariat avec la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa pour donner des cliniques à des étudiants en droit et leur expliquer en quoi consiste ce travail de conseiller stratégique auprès de groupes de citoyens et de défense de l'environnement. Mme Saito m'accompagne. Elle est l'une de nos meilleures étudiantes et connaît très bien ce dossier de la LPEN. Je ferai peut-être appel à son expertise pour répondre à vos questions les plus difficiles.

Je fais partie des 2,3 millions de Canadiens qui font du canotage. Cette question ne met pas seulement en cause l'environnement et le canotage. C'est l'identité même du Canada qui est en jeu. Je pense que c'est pour cette raison que ce dossier a pris une telle importance. C'est difficile d'établir les lignes de démarcation entre la navigation, l'environnement et les aspects socioculturels, comme vous l'avez entendu mardi de la part des témoins autochtones.

Aujourd'hui, je représente, entre autres groupes, Mountain Equipment Co-op. Cette entreprise est l'une des plus grandes organisations canadiennes qui représentent les payeurs, et elle est très préoccupée par ce dossier.

I will make a few main points and hit the highlights and details quickly before moving to questions, which are the more important thing today.

**The Chair:** If it is not an undue intrusion into your thought process, you have referred twice to “the issue.” At the beginning, you indicated that you are glad we are keeping “the issue” alive though the act has passed. You have just said “this issue” again. Can you crystallize for us what you see at “the issue”?

**Mr. Amos:** I see the issue as appropriate protection of the public right of navigation for Canadians.

The main points I want to hit today are the following: First, the fundamental changes that have already been made to the Navigable Waters Protection Act cannot be disassociated from what is happening and what will continue to happen potentially if the current federal government’s plans move forward on the environmental assessment regime. The two cannot be disassociated. The consultation process that has occurred must be improved. These hearings are a small step forward, but more consultation must be undertaken on the other side of the chamber.

Second, the amendments will weaken the Canadian right of navigation. They will sacrifice recreational opportunities and will compromise the environmental assessment role played by the federal government through the use of non-transparent ministerial exemptions.

Third, I want to discuss a point raised by Senator Mitchell earlier. I want to expose the myth of provincial environment assessment overlap. It is the idea that there is red tape and duplication everywhere that must be addressed. There are issues of streamlining. There are aspects of the amendments that we appreciate and that are useful steps forward. We are not here to put a stick in the spokes of improved process. We are here to ensure the public right of navigation is protected absolutely and that any process efficiencies that can be gained within that perspective can be achieved.

I am happy to discuss the distinction between the federal and provincial environmental assessment role as it relates to navigation. One must understand the context of the debate within the main issue I defined earlier, which is the government’s current decentralization agenda on environmental and navigational approvals.

That is the big picture. These amendments seek to decentralize — let the provinces do it; leave it to the municipalities. I agree that most of these issues are local issues, but that does not mean the federal government does not have a role. The federal government is a local presence as well.

Fourth, the Navigable Waters Protection Act amendments take away some of the statutory instruments through which the defence of public rights to navigate can be expressed and can be balanced with other priorities.

I am mindful of the time and I want to leave time for questions.

Je vais faire quelques observations et passer rapidement en revue les faits saillants et quelques détails avant de répondre aux questions, ce qui est le plus important aujourd’hui.

**Le président :** Je ne voudrais pas interrompre votre réflexion, mais vous avez déjà deux fois utilisé le mot « dossier ». Au début, vous avez dit que vous êtes content que « le dossier » ne soit pas mort et que la loi ait été adoptée. Vous venez de dire encore « ce dossier ». Pourriez-vous nous préciser en quoi consiste, à vos yeux, « le dossier »?

**M. Amos :** Pour moi, c’est la protection suffisante du droit des Canadiens de naviguer sur les cours d’eau.

Voici les principaux arguments que je veux vous présenter aujourd’hui. Premièrement, les changements fondamentaux qui ont déjà été apportés à la Loi sur la protection des eaux navigables ne peuvent être dissociés de ce qui se passe et continuera peut-être de se passer si le gouvernement fédéral actuel donne suite à son plan pour ce qui est du régime d’évaluation environnementale. Les deux ne peuvent pas être dissociés. Le processus de consultation qui a eu lieu doit être amélioré. Vos audiences sont un petit pas en avant, mais il faut une consultation plus étendue à l’autre endroit.

Deuxièmement, les modifications à la loi vont affaiblir le droit de naviguer des Canadiens. Cela va sacrifier des possibilités de loisirs et affaiblir le rôle joué par le gouvernement fédéral en matière d’évaluations environnementales à cause du recours à des exemptions ministérielles non transparentes.

Troisièmement, je veux discuter d’un point soulevé tout à l’heure par le sénateur Mitchell. Je veux dénoncer le mythe du chevauchement de l’évaluation environnementale provinciale. Il faut réfuter l’idée voulant qu’il y ait de la paperasse et des doublons partout. Certains aspects des modifications nous plaisent et sont des progrès utiles. Notre but n’est pas de mettre des bâtons dans les roues et d’empêcher l’amélioration du processus. Nous sommes ici pour veiller à ce que l’on protège absolument le droit à la navigation du grand public et qu’on réalise tout gain d’efficacité possible au niveau des processus dans cette perspective.

Je vais me faire un plaisir de traiter de la distinction entre les rôles fédéral et provincial en matière d’évaluation environnementale touchant à la navigation. Il faut comprendre le contexte du débat dans l’optique du principal problème que j’ai évoqué tout à l’heure, à savoir les plans du gouvernement actuel d’une décentralisation des approbations pour l’environnement et la navigation.

Voilà le grand problème. Ces modifications visent à décentraliser, à s’en remettre aux provinces et aux municipalités. Je conviens que la plupart de ces dossiers ne sont pas locaux, mais cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral n’a pas un rôle à jouer. Le gouvernement fédéral a aussi une présence localement.

Quatrièmement, les modifications apportées à la Loi sur la protection des eaux navigables font disparaître certains instruments réglementaires permettant d’exprimer et de défendre le droit du public de naviguer face à d’autres priorités.

Compte tenu des contraintes de temps, je vais m’en tenir là et répondre aux questions.

**The Chair:** You have a comprehensive and fulsome brief, which we have so that brief supplements your presentation.

**Mr. Amos:** We have also submitted a clause-by-clause analysis that I think will help the committee as it goes through its analysis. I will hit upon a few highlights.

We are sensitive to the need at this instant to expedite infrastructure with a view to stimulating the economy. However, there is no excuse for transforming the regime of federal protection for navigation in the long term to address a short-term issue.

**The Chair:** Hopefully.

**Mr. Amos:** There has to be a way. The pendulum has swung currently far too much toward short-term development interest. I do not say economic interest for a reason. That is because significant economic interests are associated with navigation. That is one reason why ecotourism groups, fishing and angling communities and our client, Mountain Equipment Co-op, have become involved.

The Navigable Waters Protection Act creates extraordinary powers for the cabinet or minister to exempt broad classes of waterways without any objective criteria or requirement to consult Canadians or Parliament. No cabinet or ministerial exemption order would be reviewable by Parliament. We do not think this situation is conducive to good public policy. Section 5.1, section 12 and section 13, establish new powers to create exemptions for classes of works and classes of waterways either through cabinet order regulation or ministerial order. The orders, in particular, are of grave concern because they are subject to minimal transparency and accountability requirements.

Our concerns with these unfettered exemption powers are justified given recent developments. On May 9, the Minor Works and Waters Order was published in the *Canada Gazette*. According to Transport Canada officials with whom we spoke at a briefing on April 30, this initial list of class exemptions was developed many months ago in consultations with groups such as those I listed.

Environmental, paddling and ecotourism communities were not consulted; they were not given the phone call, nor was I called. I have been involved in this issue for some months. A degree of trust has been breached. We do not feel the consultation process is working for those communities mindful of considerations of duplication of effort and excessive permit requirements. However, we are concerned as well about the public right of navigation. We do not think the public consultations adequately reflect those interests.

The placement of these works that have been defined in this order will likely result in interference during construction and unknown levels of environmental damage, in particular if no

**Le président :** Vous avez un mémoire complet et détaillé qui nous a été remis et qui sert de complément à votre exposé.

**M. Amos :** Nous avons aussi remis une analyse article par article qui, je crois, aidera le comité dans son analyse. Je vais en passer en revue quelques faits saillants.

Nous sommes conscients que, dans la conjoncture, il est nécessaire d'accélérer les travaux d'infrastructure pour stimuler l'économie. Cependant, cela ne peut servir de prétexte pour transformer à long terme le régime fédéral de protection de la navigation pour remédier à un problème à court terme.

**Le président :** Espérons-le.

**M. Amos :** Il doit y avoir un autre moyen. Le pendule oscille actuellement beaucoup trop en direction de l'intérêt des promoteurs. Je ne dis pas les intérêts économiques, et pour cause : d'importants intérêts économiques sont associés à la navigation. C'est l'une des raisons pour lesquelles les groupes d'écotourisme, les communautés de pêcheurs à la ligne et notre client, Mountain Equipment Co-op, se sont intéressés au dossier.

La Loi sur la protection des eaux navigables crée des pouvoirs extraordinaires conférés au Cabinet ou au ministre, leur permettant d'exempter de vastes catégories de voies navigables sans aucun critère objectif et sans qu'il soit nécessaire de consulter les Canadiens ou le Parlement. Aucune exemption décrétée par le Cabinet ou le ministre ne ferait l'objet d'un contrôle du Parlement. Nous ne croyons pas que cette situation soit propice à la défense de l'intérêt public. L'article 5.1, l'article 12 et l'article 13 créent de nouveaux pouvoirs permettant de créer des catégories d'ouvrages et des catégories de voies navigables exemptées, par décret, par règlement ou par arrêté ministériel. Les arrêtés, en particulier, sont très inquiétants parce qu'ils sont assortis d'exigences minimales en fait de transparence et de reddition de comptes.

Nos inquiétudes face à ces pouvoirs d'exemption absolus sont justifiées par les récents événements. Le 9 mai, l'Arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires a été publié dans la *Gazette du Canada*. D'après les fonctionnaires de Transports Canada avec qui nous nous sommes entretenus lors d'un briefing le 30 avril, cette liste initiale de catégories exemptées a été établie il y a de nombreux mois, de concert avec des groupes comme ceux que j'ai énumérés.

Les communautés de défense de l'environnement, du canotage de loisir et de l'écotourisme n'ont pas été consultées; on ne leur a pas téléphoné, et l'on ne m'a pas appelé moi non plus. Je m'occupe de ce dossier depuis quelques mois. Un lien de confiance a été brisé. Nous estimons que le processus de consultation ne fonctionne pas pour les communautés qui sont conscientes de la problématique du doublement des efforts et des exigences trop lourdes en matière de permis. Cependant, nous sommes également préoccupés par le droit du public de naviguer. Nous ne croyons pas que les consultations publiques reflètent adéquatement ces groupes d'intérêt.

L'emplacement des ouvrages définis dans cet arrêté va probablement causer de l'obstruction pendant les travaux, ainsi que des dommages environnementaux encore indéterminés, en

environmental assessment is triggered under the NWPA. I want to respond right away to Senator Mitchell's question about whether a given project will be covered or somehow examined by a provincial process if there is no trigger through the Navigable Waters Protection Act. The short answer is, not necessarily. Often, it will be covered or examined but the fact is that navigation, as Senator Banks pointed out, is a purely federal responsibility. When it comes to conducting an assessment of the navigational impacts of a project, only the federal government will conduct it.

There will be cases of projects, for example a bridge constructed over a small navigable waterway, that will trigger assessment under not only the Navigable Waters Protection Act but also under the Fisheries Act because the project might pose potential harmful interruption to, or destruction of, fish habitat. There are two kinds of federal triggers happening in such a case.

When a federal trigger occurs under the Fisheries Act, it does not necessarily mean that the project will be examined by the federal government. The policy of Fisheries and Oceans Canada is such that if there is no net loss of habitat, the project will not trigger an environmental assessment. There will be cases where a bridge can be compensated for elsewhere but might affect navigation. In that case, the environmental assessment will not be triggered. I cannot point to one specific example on a specific project. As a lawyer, I often work in theory rather than in practice. The reality is that it is possible that a federal trigger on the EA will not be available.

It is important to note that this debate on the Navigable Waters Protection Act is the opening salvo in a bigger, more fundamental discussion on the development of the Canadian environmental assessment regime. The NWPA is a portal into this discussion because it triggers environmental assessment. The federal government has made it clear that it wants to transform the regime and has issued two regulations that essentially gut the regime. I use those words advisedly. Ecojustice has launched a judicial review of those two regulations because we deem them *ultra vires*.

**The Chair:** Are you saying that you have taken a lawsuit to have the regulations declared *ultra vires*? They are in the document that we saw the other day as part of the first order that Minister Baird has made under the amended NWPA.

**Mr. Amos:** I am not sure if we are talking about the same regulations. I am speaking in particular to the adaptation regulations under the Environmental Assessment Act. It is not this act but it speaks to the same broader issue.

**The Chair:** We do not want the courts to usurp our function.

particulier si aucune évaluation environnementale n'est exigée en application de la LPEN. Je veux répondre tout de suite à la question du sénateur Mitchell qui demandait si un projet donné serait examiné dans le cadre d'un processus provincial si la Loi sur la protection des eaux navigables ne déclenche pas le processus d'évaluation. En bref, la réponse est : pas nécessairement. Souvent, le projet sera visé ou examiné, mais c'est un fait que la navigation, comme l'a d'ailleurs signalé le sénateur Banks, relève purement des compétences fédérales. Quand il s'agit d'évaluer l'incidence d'un projet sur la navigation, seul le gouvernement fédéral peut s'en charger.

Il y aura des projets, par exemple un pont construit sur un petit cours d'eau navigable, qui déclencheront l'évaluation non seulement en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables, mais aussi de la Loi sur les pêches, parce que le projet pourrait causer une interruption potentiellement nuisible ou même la destruction de l'habitat du poisson. Il y a deux éléments déclencheurs fédéraux en pareil cas.

Quand une évaluation fédérale est déclenchée par la Loi sur les pêches, cela ne veut pas nécessairement dire que le projet sera examiné par le gouvernement fédéral. Selon la politique de Pêches et Océans Canada, s'il n'y a pas perte nette d'habitat, le projet ne déclenche pas d'évaluation environnementale. Dans certains cas, la construction d'un pont pourra être compensée par ailleurs, mais elle pourrait nuire à la navigation. Dans ce cas, il n'y aura pas d'évaluation environnementale. Je ne peux pas donner un exemple précis d'un projet particulier. En tant qu'avocat, je travaille souvent sur le plan théorique et non pas pratique. La réalité est qu'il est possible que rien ne déclenche une évaluation environnementale fédérale.

Il est important de noter que ce débat sur la Loi sur la protection des eaux navigables est le point de départ d'une discussion plus vaste et plus fondamentale sur l'élaboration du régime canadien d'évaluation environnementale. La LPEN est un portail qui ouvre sur cette discussion, car elle déclenche l'évaluation environnementale. Le gouvernement fédéral a établi clairement qu'il veut transformer ce régime et il a pris deux règlements qui vident essentiellement le régime de toute substance. Je pèse mes mots. Ecojustice a demandé un contrôle judiciaire de ces deux règlements parce que nous estimons qu'ils sont anticonstitutionnels.

**Le président :** Êtes-vous en train de dire que vous avez intenté une poursuite pour faire déclarer les règlements anticonstitutionnels? Ils se trouvent dans le document que nous avons vu l'autre jour, dans le premier arrêté que le ministre Baird a pris en application de la LPEN modifiée.

**M. Amos :** Je ne suis pas certain que nous parlions des mêmes règlements. Je songe en particulier aux règlements sur l'adaptation pris en application de la Loi sur l'évaluation environnementale. Ce n'est pas cette loi-ci, mais le règlement en question s'inscrit dans la même problématique.

**Le président :** Nous ne voulons pas que les tribunaux usurpent notre fonction.

**Mr. Amos:** I am not so interested in discussing that balance between judicial and executive legislative powers, although Mr. Miller mentioned previously that there is a certain degree of desire on the part of industry to ensure that these discussions happen at a political level.

Our interest is in ensuring that an effective environmental assessment regime that allows the federal government to ensure that all of its responsibilities are overseen is established and maintained. Through the Navigable Waters Protection Act, we see one avenue only through which environmental assessment may occur less often. We are seeing the same thing through the two regulations that were passed one and a half months ago under the Canadian Environmental Assessment Act. These amendments fit into a broader scenario of environmental assessment re-examination. I hope to open the discussion a bit more broadly so that we understand that this legislation is about more than just navigation; it is obviously of grave concern.

I point out as well that the amended NWPA adopts a repair-after-the-harm-is-done, or an *ex post facto* approach to navigation protection. There are increased enforcement provisions and increased maximum fines. There are provisions for revoking or changing the terms and conditions of a permit, if it is in the public interest. Those measures are good, but they are indicative of a broader approach, which is to let the amendment go forward first and if there is a problem, fix it after. We do not think that is efficient from an environmental, social or economic perspective.

We appreciate that there is a five-year statutory review process, but we are not confident that it will be sufficient. We want this committee to write a strong report recommending that the government reconsider the amendments. The most significant amendments to the public right of navigation in decades was done through the budgetary process. We think this change was a sleight of hand and that it is corrosive to democracy.

Understanding that these amendments are law, I have these recommendations in respect of mitigating the existing deficiencies in transparency, accountability and effectiveness. First, there have to be objective criteria to determine what works interfere substantially with navigation. Currently, there are no objective criteria, a situation that leaves all sorts of fertile ground for abuse of discretion. Second, we need objective criteria to guide the creation of class exemptions, which obviously constitute a critical issue for us.

**The Chair:** I remind you that it is ten o'clock. You have been 17 minutes, which probably seems like two minutes to you, and you wanted to leave time for questions. It is up to you.

**Mr. Amos:** I will end this presentation as quickly as I can. Loquacious lawyers must be corrected. Thank you, chair.

**M. Amos :** Je ne suis pas intéressé à discuter de l'équilibre entre les pouvoirs judiciaires, exécutifs et législatifs, mais M. Miller a dit tout à l'heure qu'il y a de la part de l'industrie un certain désir de voir ces discussions prendre place au niveau politique.

Ce qui nous intéresse, c'est de veiller à ce qu'un régime d'évaluation environnementale efficace permettant au gouvernement fédéral d'assumer entièrement ses responsabilités soit établi et maintenu. À nos yeux, la Loi sur la protection des eaux navigables n'est que l'un des mécanismes qui pourraient déclencher moins souvent une évaluation environnementale. Nous constatons le même problème dans les deux règlements qui ont été adoptés il y a un mois et demi en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Ces modifications à la loi s'inscrivent dans un scénario plus vaste de réexamen de l'évaluation environnementale. J'espère élargir quelque peu la discussion pour que l'on comprenne bien que cette loi ne met pas seulement en cause la navigation; elle est manifestement une source de vive inquiétude.

Je signale également que la LPEN modifiée adopte une approche consistant à réparer les dégâts après coup, ou une approche *ex post facto*, en matière de protection de la navigation. Il y a des dispositions renforcées pour l'application de la loi et les amendes maximales sont augmentées. On a prévu des dispositions pour révoquer un permis ou en modifier les conditions, si c'est dans l'intérêt public. Ce sont de bonnes mesures, mais elles témoignent d'une approche plus générale qui consiste à laisser faire au départ et à réparer plus tard, si jamais il y a un problème. Nous ne croyons pas que ce soit efficient du point de vue environnemental, social ou économique.

Nous savons qu'il y a un processus d'examen quinquennal de la loi, mais nous ne croyons pas que ce sera suffisant. Nous voulons que votre comité rédige un rapport recommandant fermement que le gouvernement reconsidère les modifications à la loi. Les modifications les plus profondes apportées depuis des décennies au droit du public à la navigation ont été faites dans le cadre du processus budgétaire. Nous pensons que ce changement a été un tour de passe-passe et que c'est toxique pour la démocratie.

Sachant que ces modifications sont maintenant inscrites dans la loi, je fais les recommandations suivantes dans le but d'atténuer les lacunes existantes sur le plan de la transparence, de la responsabilité et de l'efficacité. Premièrement, il doit y avoir des critères objectifs pour déterminer quels ouvrages nuisent sérieusement à la navigation. Actuellement, il n'y a aucun critère objectif, situation qui ouvre la porte toute grande aux abus du pouvoir discrétionnaire. Deuxièmement, il nous faut des critères objectifs pour guider la création de catégories exemptées, ce qui est évidemment une question cruciale pour nous.

**Le président :** Je vous rappelle qu'il est 10 heures. Vous avez la parole depuis 17 minutes, ce qui vous a probablement semblé deux minutes, mais vous vouliez laisser du temps pour répondre aux questions. C'est à vous d'en décider.

**M. Amos :** Je vais terminer mon exposé le plus vite possible. Il faut freiner les élans des avocats trop loquaces. Merci, monsieur le président.

We need to incorporate consideration of navigational and sustainable development principles in all approval and exemption decisions. That need should be a given. The NWPA amendments represent a partial abandonment of the government's role to protect the public right of navigation in favour of particular development interests.

I appreciate the opportunity to speak and the committee's willingness to take on this issue.

**Senator Banks:** I am not a lawyer and I am about to demonstrate that fact once again with respect to this act. Your point in your submission is that the minister now has the extraordinary power of being able to exempt broad classes of waterways. Please tell us, exempt from what? I seek to be corrected but it is my understanding that exemption means from the application process but not from conforming with the existing constraints against obstructing navigation under the law. Have I got that right?

**Mr. Amos:** The changes that have been brought about have made it such that what used to be an application process for distinct projects has been replaced by a pre-approved process. The minister may exempt certain classes of waterways and certain works, and they have started this process of exemption with the recent orders. They define certain types of waterways, specifically minor waterways. I can find them for you here, if you would like.

**Senator Banks:** Let me cut to the chase. If I build a dock or a weir on a minor waterway, I do not have to apply to make that change in advance, but I know what the act says I must do to conform. What I build can be torn down after the fact if I have not conformed with the requirements under the act. Do I have that right?

**Mr. Amos:** Yes, you do; if that dock or weir were included in a class exemption for certain types of works. A number of works will be identified and exempted through a ministerial order, for example.

**Senator Banks:** However, it says in section 5.1(2) that

The work shall be built, placed, maintained, operated, used and removed in accordance with the regulations or with the terms and conditions imposed under section 13.

While I may be exempted from the approval process, I still must build that work in conformity with the provisions in the act that keep me from obstructing navigation. Do I have that right?

**Yolande Saito, Research Assistant, University of Ottawa — Ecojustice Environmental Law Clinic:** You are correct in the fact that there are a different set of exemptions. You are right; there is a class exemption. A minister comes out with the terms and conditions. If you meet those, you have met the requirements of the act.

Nous devons intégrer dans toutes les décisions en matière d'approbation et d'exemption les principes du développement de la navigation et du développement durable. Cette nécessité devrait être un élément de départ. Les modifications à la LPEN représentent l'abandon partiel du rôle du gouvernement pour ce qui est de protéger le droit du public à la navigation, en faveur de la défense des intérêts d'une certaine forme de développement.

Je vous remercie de m'avoir donné la parole et j'apprécie la volonté du comité de s'attaquer à ce dossier.

**Le sénateur Banks :** Je ne suis pas avocat et je m'apprête à en faire la preuve une fois de plus en traitant de cette loi. Votre argument, dans votre exposé, est que le ministre a maintenant le pouvoir extraordinaire d'exempter de vastes catégories de voies navigables. Auriez-vous l'obligeance de nous dire, les exempter de quoi? On me reprendra si je me trompe, mais sauf erreur, cette exemption signifie qu'une voie navigable est exemptée du processus de demande, mais pas de la conformité aux contraintes existantes imposées par la loi pour ce qui est de ne pas nuire à la navigation. Ai-je bien compris?

**M. Amos :** Les changements qui ont été apportés ont fait en sorte que ce qui était auparavant un processus de demande pour des projets distincts a été remplacé par un processus d'approbation préalable. Le ministre peut exempter certaines catégories de voies navigables et certains ouvrages et ce processus d'exemption a déjà été amorcé grâce aux récents arrêtés. On y définit certains types de voies navigables, notamment des petits cours d'eau. Je peux vous les trouver, si vous voulez.

**Le sénateur Banks :** Permettez que j'aille droit au but. Si je construis un quai ou un déversoir sur un petit cours d'eau, je n'ai pas besoin de présenter une demande à l'avance, mais je connais les exigences de la loi. Ce que je construis pourrait être démolé par la suite si mon ouvrage n'est pas conforme aux exigences de la loi. Ai-je bien compris?

**M. Amos :** Oui, vous avez raison, si ce quai ou ce déversoir fait partie d'une catégorie exemptée pour certains types d'ouvrages. Un certain nombre d'ouvrages seront identifiés et exemptés au moyen d'un arrêté ministériel, par exemple.

**Le sénateur Banks :** Pourtant, je lis ceci au paragraphe 5.1(2) :

La construction, l'emplacement, l'entretien, l'exploitation, l'utilisation et l'enlèvement de l'ouvrage doivent être conformes aux règlements ou aux conditions visés à l'article 13, selon le cas.

Je suis peut-être exempté du processus d'approbation, mais je dois quand même construire cet ouvrage en conformité des dispositions de la loi qui m'interdisent de nuire à la navigation. Est-ce bien cela?

**Yolande Saito, assistante à la recherche, Université d'Ottawa — Clinique de droit environnemental :** Vous avez raison en ce sens qu'il y a différentes catégories d'exemptions. Vous avez raison; il y a une catégorie exemptée. Un ministre énonce des conditions. Si vous respectez celles-ci, vous vous conformez aux exigences de la loi.

We are saying that we have lost the public consultation. We have lost the environmental assessment. We have lost all these triggers and safeguards that were there prior, in the old act.

Mr. Miller said that we can depend on common sense. We are saying that we have seen a lack of trust. We do not know if that common sense is there. When those class exemptions have terms and conditions that are determined by a ministerial order or a cabinet order that has no objective criteria, that is unfettered, then we say we do not know whether those terms and conditions protect the right to navigation. While there is still something applying to these particular works, it might not be something that meets the purpose of the act; that is, consulting the public. All these things, while they meet the terms and conditions that the minister has put forward, are not really meeting.

**Senator Banks:** Have the prohibitions against my interfering with navigation in a minor stream been changed under the act? I am not referring to the approval process, but to the prohibitions. Can I now do something to impede navigation in what will now be called a minor waterway that I could not do two months ago?

**Ms. Saito:** I would say yes. In the previous act — this is what we are hearing — the test for navigability was to float a canoe. There are debates about whether that test is correct or not. With the order that came down last week, we are seeing a much broader exemption. From what was to float a canoe, which was effectively a four-inch depth, we are seeing it can be 30 centimetres deep.

**Senator Banks:** No, the amendment says that a minor waterway will be defined as one that is less than 30 centimetres deep. It does not say that I have to take any less care when I am impeding it.

**Ms. Saito:** The order gives out terms and conditions, and the terms and conditions for that waterway is that you can obstruct that waterway as long as you allow safe passage. You are allowed to build something on a waterway 30 centimetres deep without even notifying the minister; without notifying the public or doing anything.

**Senator Banks:** That is as long as it still allows for passage by a canoe.

**Ms. Saito:** It is safe passage during construction. You can obstruct that waterway now. Previously, you could not or you would need ministerial approval before you could.

**The Chair:** There is a difference of opinion there.

**Mr. Amos:** There is a point I can make quickly. If construction occurs on a minor waterway now, you have an approval before you can make the construction, but if the waterway is small enough, shallow enough or not sinuous enough, if it meets the criteria of a minor waterway, the project can go forward without the approval from the minister afterwards because it has been

Nous disons que nous avons perdu la consultation publique. Nous avons perdu l'évaluation environnementale. Nous avons perdu tous les éléments déclencheurs et les sauvegardes qui existaient auparavant, dans l'ancienne loi.

M. Miller a dit que nous pouvons nous fier au bon sens. Nous disons que le lien de confiance a été brisé. Nous ne savons pas si l'on fait preuve de bon sens. Quand les catégories exemptées sont assorties de conditions établies par un arrêté ministériel ou un décret pris par le Cabinet, sans aucun critère objectif, dans le cadre d'un pouvoir absolu, nous affirmons que nous ne savons pas si les conditions énoncées protègent le droit à la navigation. Il est vrai que des conditions s'appliquent aux ouvrages en question, mais celles-ci ne remplissent pas nécessairement les conditions de la loi, à savoir la consultation du public. Tout cela peut fort bien respecter les conditions imposées par le ministre sans pour autant respecter l'esprit de la loi.

**Le sénateur Banks :** Les dispositions de la loi qui m'interdisent de nuire à la navigation sur un petit cours d'eau ont-elles été changées? Je ne parle pas du processus d'approbation, mais de l'interdiction. Puis-je maintenant faire quelque chose qui nuirait à la navigation dans ce qu'on appellera désormais les eaux navigables secondaires, quelque chose que je n'aurais pas pu faire il y a deux mois?

**Mme Saito :** Je dirais que oui. Dans l'ancienne loi — d'après ce qu'on nous dit —, le critère de la navigabilité était qu'un canoë devait pouvoir flotter. Maintenant, il y a un débat sur la question de savoir si ce critère est acceptable. Avec l'arrêté publié la semaine dernière, on constate une exemption beaucoup plus étendue. Alors qu'il fallait auparavant faire flotter un canoë, qui a un tirant d'eau de quatre pouces, on constate maintenant que la profondeur peut être de 30 centimètres.

**Le sénateur Banks :** Non, la modification dit que les eaux navigables secondaires sont définies comme des plans d'eau de moins de 30 centimètres de profondeur. On ne dit pas que je peux faire moins attention de ne pas nuire à la navigation.

**Mme Saito :** L'arrêté énonce des conditions et, dans le cas de ces eaux secondaires, les conditions stipulent que l'on peut obstruer le cours d'eau pourvu qu'on permette le passage sécuritaire. On a le droit de construire un ouvrage sur un plan d'eau de 30 centimètres de profondeur sans même aviser le ministre, ni le public ni personne.

**Le sénateur Banks :** C'est-à-dire, pourvu qu'on permette le passage d'un canoë.

**Mme Saito :** Il s'agit du passage sécuritaire pendant les travaux. On peut maintenant obstruer ce plan d'eau. Auparavant, on ne le pouvait pas, ou bien il fallait obtenir l'approbation du ministre au préalable.

**Le président :** Il y a divergence d'opinions sur ce point.

**M. Amos :** Je peux faire une observation rapidement. Si l'on fait des travaux aujourd'hui sur une voie navigable secondaire, il faut obtenir l'approbation avant de construire, mais si le cours d'eau est assez petit, assez peu profond ou assez peu sinueux, s'il remplit les critères d'une voie navigable secondaire, le projet peut aller de l'avant sans l'approbation du ministre parce que celle-ci



deemed already given. We can be certain, given the state of enforcement that exists already, that there will not be anyone checking up. This situation raises all sorts of issues of public safety but also navigational and environmental concerns. If no one is out there checking, if they do not need to ask for permission, the projects will go ahead.

**Senator Banks:** Will a canoeist not bump into it?

**Mr. Amos:** Yes; that is a concern.

**Senator Banks:** Will the canoeist not complain and will the minister not then say: You have obstructed that waterway; you cannot do that under this act? Will that not happen?

**Mr. Amos:** It is possible. The canoeist in question may be injured. There may not be a portage around the obstruction. The canoeist may be trespassing. There may be all sorts of unexpected outcomes that arise.

**The Chair:** The record will show that what Senator Banks was trying to get you to agree to is, with the exemption process in terms of doing the work, you do not have to go through all this application red tape, but you still must observe the law and you cannot do certain bad things. It will show on the transcript.

**Senator Raine:** I hear loud and clear that you are concerned that the recreational interests in terms of use of navigable waters are not being invited to the table. That is something I would like to see in our report because it is essential for the public's access to waterways for their recreational interests to be at the table during those discussions. Thank you for bringing that to our attention.

I like the way you talk about navigable waters being a portal to trigger protection under the Canadian environmental assessment review. This portal is the only one that the recreational interests have had to trigger environmental assessments. We need to somehow address that situation in our report. It is one thing for industries and municipalities to be at the table and to have access to triggering environmental reviews, but it is important that recreational use is considered. Am I on the mark with that comment?

**Mr. Amos:** Absolutely; consultation is a major issue for us. This process is a great process. It is an *ex post facto* process. When we saw there was to be a report and study, we thought that it was great, but the report and study do not change the law. We are conscious of that situation. We will not stop.

**Senator Raine:** You want to be there over the next five years so that, when there is a review, you are part of it?

est réputée avoir déjà été accordée. Nous pouvons être certains, compte tenu des activités d'application de la loi aujourd'hui, que personne n'ira vérifier. Cela soulève une foule de questions relatives à la sécurité publique, mais aussi à la navigation et à l'environnement. Si personne ne vérifie, si l'on n'a pas besoin de demander la permission, les projets seront réalisés.

**Le sénateur Banks :** Un canoteur ne risque-t-il pas de s'y frapper?

**M. Amos :** Oui, c'est une inquiétude.

**Le sénateur Banks :** Le canoteur ne va-t-il pas se plaindre et le ministre ne dira-t-il pas alors : vous avez obstrué cette voie navigable, vous n'avez pas le droit de le faire en vertu de cette loi? N'est-ce pas ainsi que cela va se passer?

**M. Amos :** C'est possible. Le canoteur peut se blesser. Il n'y a pas nécessairement de portage permettant de contourner l'obstacle. Le canoteur peut traverser un terrain sans permission. Une foule de conséquences imprévues peuvent s'ensuivre.

**Le président :** Je précise que ce que le sénateur Banks essayait de vous faire dire, c'est qu'avec le mécanisme de l'exemption, vous n'avez pas besoin de passer par le processus de demande, avec la paperasse que cela implique, mais que vous devez quand même respecter la loi et il y a certaines choses néfastes que vous n'avez pas le droit de faire. Je tiens à ce que ce soit consigné au compte rendu.

**Le sénateur Raine :** Je vous entends clairement dire que vous êtes inquiet parce que les représentants des activités de loisirs sur les eaux navigables ne sont pas invités à la table. Je voudrais que cela figure dans notre rapport parce que c'est essentiel que ceux qui veulent avoir accès à nos eaux navigables à des fins de loisirs soient présents durant ces discussions. Je vous remercie d'avoir attiré notre attention là-dessus.

J'aime vous entendre dire que les eaux navigables sont un portail qui déclenche la protection en vertu du régime canadien d'évaluation environnementale. Ce portail est le seul sur lequel les défenseurs des activités de loisirs peuvent compter pour déclencher une évaluation environnementale. D'une manière ou d'une autre, nous devons aborder cette situation dans notre rapport. C'est bien que les entreprises et les municipalités soient présentes à la table et aient accès à un élément déclencheur de l'évaluation environnementale, mais il est important de tenir compte des activités de loisirs. Ai-je décrit fidèlement vos préoccupations?

**M. Amos :** Absolument, la consultation est importante pour nous. Ce processus est excellent. C'est un processus *ex post facto*. Quand nous avons vu qu'il y aurait un rapport et une étude, nous nous sommes dit que c'était bien, mais que le rapport et l'étude ne changent pas la loi. Nous sommes conscients de cette situation. Nous ne nous arrêterons pas.

**Le sénateur Raine :** Vous voulez suivre le dossier pendant les cinq prochaines années, de manière que, lorsqu'il y aura un examen, vous en ferez partie?

**Mr. Amos:** We do not want to wait for five years. We want this provision changed in the next parliamentary session.

**The Chair:** That may be five years.

We hear you loud and clear. Your documentation is thoughtful and thorough. The points you have made will be taken into consideration in our report. It may well be that we will invite you back for your thoughtful input.

(The committee continued in camera.)

**M. Amos :** Nous ne voulons pas attendre cinq ans. Nous voulons que cette disposition soit changée durant la prochaine session du Parlement.

**Le président :** Cela pourrait être dans cinq ans.

Nous vous avons entendus très clairement. Votre documentation est complète et bien réfléchie. Vos observations seront prises en compte dans notre rapport. Il est bien possible que nous vous invitions à revenir pour nous faire part de vos réflexions de façon plus approfondie.

(Le comité se poursuit ses travaux à huis clos.)

**Thursday, May 14, 2009**

*Canadian Energy Pipeline Association:*

Brenda Kenny, President;  
Jeff Angel, Vice-President, External Relations.

*Canadian Association of Petroleum Producers:*

Peter Miller, Counsel, Law Department, Imperial Oil Resources.

*Federation of Canadian Municipalities:*

David Marit, President, Saskatchewan Association of Rural  
Municipalities;  
Susan Irwin, Policy Advisor.

*University of Ottawa — Ecojustice Environmental Law Clinic:*

William Amos, Staff Counsel;  
Yolande Saito, Research Assistant.

**Le jeudi 14 mai 2009**

*Association canadienne des pipelines d'énergie :*

Brenda Kenny, présidente;  
Jeff Angel, vice-président, relations extérieures.

*Association canadienne des producteurs pétroliers :*

Peter Miller, avocat, Section du droit, Pétrolière Impériale  
Ressources Limitée.

*Fédération canadienne des municipalités :*

David Marit, président, Saskatchewan Association of Rural  
Municipalities;  
Susan Irwin, conseillère des politiques.

*Université d'Ottawa — Clinique de droit environnemental :*

William Amos, conseil juridique;  
Yolande Saito, assistante à la recherche.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

**Tuesday, May 12, 2009**

*Watershed Watch Salmon Society:*

Aaron Hill, Ecologist.

*Transportation Alberta:*

Ron Middleton, Director, Environmental Management Services.

*Assembly of First Nations:*

Bob Watts, Chief Executive Officer;

Stuart Wuttke, Acting Director, Environmental Stewardship.

*Association of Iroquois and Allied Indians:*

Deputy Grand Chief Chris McCormick.

*Nishnawbe Aski Nation:*

Terry Wilson, Forestry Coordinator.

*(Continued on previous page)*

TÉMOINS

**Le mardi 12 mai 2009**

*Watershed Watch Salmon Society :*

Aaron Hill, écologue.

*Ministère des Transports de l'Alberta :*

Ron Middleton, directeur, Services de la gestion environnementale.

*Assemblée des Premières Nations :*

Bob Watts, chef de la direction;

Stuart Wuttke, directeur par intérim, Gestion de l'environnement.

*Association des Iroquois et des Indiens unis :*

Chris McCormick, grand chef adjoint.

*Nation Nishnawbe Aski :*

Terry Wilson, coordinateur, Foresterie.

*(Suite à la page précédente)*